

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

SABINA KRANJEC

**PRESEDOVANJE SLOVENIJE SVETU EU
ZA EKONOMSKE IN FINANČNE ZADEVE
(ECOFIN)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

SABINA KRANJEC

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

**PRESEDNOVANJE SLOVENIJE SVETU EU
ZA EKONOMSKE IN FINANČNE ZADEVE
(ECOFIN)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

Zahvala

Zahvaljujem se svojim najdražjim in najbližjim za vso moralno podporo in spodbudo, še posebej Mateju, sodelavkama Urši in Ireni ter drugim, predvsem pa mami, ki je tudi v najšibkejših trenutkih mojega študija verjela vame, in mentorju doc. dr. Damjanu Lajhu za nasvete in usmeritve pri pisanju diplomskega dela.

PRESEDOVANJE SLOVENIJE SVETU EU ZA EKONOMSKE IN FINANČNE ZADEVE (ECOFIN)

Slovenija je od januarja do konca junija 2008 prevzela pomembno in odgovorno nalogo, ki so ji jo zaupale članice EU, predsedovanje Svetu EU. Diplomsko delo se osredotoča na formacijo Sveta ECOFIN, kjer sta predmet proučevanja delo predstavnikov ministrstva za finance, ki so bili ključni akterji predsedovanja na tem področju, in sama vsebina predsedovanja. Predsedovanje je v nalogi obravnavano z dveh vidikov, z vidika ocene oziroma evalvacije predsedovanja Svetu ECOFIN in z vidika same organizacijske izvedbe znotraj širšega organizacijskega okvirja. Skozi nalogo je zajet kronološki pregled razvoja gospodarsko finančnega področja, kronološki pregled nastanka Ekonomske in monetarne unije, opisane so pomembnejše institucije s področja ekonomskih in finančnih zadev, analitični del pa se osredotoča na rezultate predsedovanja. Pokaže, da so bili zastavljeni vsebinski cilji v času predsedovanja večinoma v celoti realizirani in da je samo predsedovanje potekalo gladko, k čemur je pripomogla – poleg dobre organizacijske strukture – tudi dobra informacijsko – komunikacijska struktura. Ob tem pa se naloga dotakne tudi demokratičnega primanjkljaja, ki se v Svetu EU kaže predvsem v treh pogledih, neenaki zastopanosti državljanov, netransparentnosti delovanja Sveta in v odnosu do Evropskega parlamenta ter Evropske komisije.

Ključne besede: predsedovanje Slovenije Svetu ECOFIN, monetarna politika, demokratični primanjkljaj, kibernetiko – informacijska teorija, evalvacija.

SLOVENIAN PRESIDENCY OF THE EU ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS COUNCIL (ECOFIN)

From January to the end of June 2008 Slovenia engaged with an important and responsible task, the Presidency of the EU Council that had been entrusted to Slovenia by the EU Member states. This work is concentrated on the formation of the ECOFIN that investigates the work of representatives of the financial ministry that were the key actors of the presidency in this field, and the content of the presidency. This work discusses the presidency from two different aspects. The first one is evaluation of the presidency of ECOFIN and the second one is organizational execution inside of extended organizational frame. The theses capture chronologic summary of the development of economic financial field and the creation of the Economic and Monetary Union. The theoretical part also contains a description of other economic and financial institutions, but the analytical part concentrates on the results of the presidency. They show that the set goals in the time of the presidency were almost completely realised and that the presidency was carried out smoothly which is a result of good organizational and information-communicational structure. This work also mentions the lack of democracy in the UE Council that is indicated in three aspects: unequal representation of citizens, intransparent activity of the Council and its relations with the European Parliament and the European Commission.

Key words: Slovenian presidency of the ECOFIN, monetary politics, lack of democracy, cybernetic-information theory, evaluation.

KAZALO

1. UVOD	8
2. METODOLOŠKI OKVIR	10
2.1 Cilji in predmet raziskovanja	10
2.2 Hipoteze	11
2.3 Raziskovalne metode in tehnike	11
3. RAZVOJ PODROČJA EVROPSKEGA GOSPODARSTVA, CARINSKE UNIJE TER EKONOMSKE IN MONETRANE UNIJE.....	13
3.1 Ustanovitev Evropske unije	13
3.2 Nastanek Ekonomske in monetarne unije (EMU).....	15
3.2.1 Nastajanje EMU	19
3.2.2 Različne teorije nastanka EMU	21
3.3 Nastanek Carinske unije	22
3.4 Financiranje EU in proračunski postopek.....	23
3.5 Vstop Slovenije v EU in EMU	24
3.6 Ključni akterji na področju ekonomskih in finančnih zadev ter njihova vloga... 25	
3.6.1 ECOFIN (Svet za ekonomske in finančne zadeve)	25
3.6.2 Evroskupina (Eurogroup).....	27
3.6.3 ECB	28
3.6.4 Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve v okviru Evropske komisije (DG ECFIN).....	29
3.6.5 Odbor za ekonomske in denarne zadeve v okviru Evropskega parlamenta (ECON).....	29
4. TEORETIČNA IZHODIŠČA	30
4.1 Analiza politik	30
4.1.1 Uvrstitev javnopolitične teme na dnevni red, oblikovanje dnevnega reda, oblikovanje alternativnih rešitev in uzakonitev oziroma legalizacija rešitev	32
4.2 Teorija upravljanja sistemov.....	32
4.2.1 Kibernetična informacijska teorija upravljanja.....	33
4.3 Demokratični primanjkljaj	34
5. PREDSEDOVANJE SLOVENIJE SVETU ZA EKONOMSKE IN FINANČNE ZADEVE (ECOFIN)	35
5.1 Priprave na zasedanje Sveta ECOFIN.....	37

5.1.1 Oblikovanje dnevnega reda in iskanje alternativnih rešitev	38
5.2 Prioritete slovenskega predsedovanja na področju Sveta ECOFIN in njihova realizacija	39
5.2.1 Vmesni pregled lizbonske strategije	40
5.2.2 Makroekonomska politika	41
5.2.3 Integriran trg za finančne storitve	42
5.2.4 Davki	44
5.2.5 Energija in podnebne spremembe.....	45
5.2.6 Proračun Evropske unije in proračunski nadzor	45
5.2.7 Zahodni Balkan	46
5.2.8 Razprava o visokih cenah hrane in nafte.....	47
5.2.9 Razno	47
5.3 Realizirani dogodki na formalni in neformalni ravni.....	48
5.4 Stroški predsedovanja.....	48
5.5 Kadrovske spremembe in organizacijska struktura	49
5.5.1 Organizacijska struktura	50
5.6 Demokratični primanjkljaj Sveta ECOFIN.....	53
6. ZAKLJUČEK.....	57
7. LITERATURA	63
PRILOGA A: Intervju z višjim svetovalcem na ministrstvu za finance mag. Mitjem Mavkom.....	69
PRILOGA B: Organizacijska struktura projekta predsedovanja	70

KAZALO TABEL IN SLIK

Tabela 3.1: Mejniki razvoja Evropske unije	14
Slika 4.1: Policy proces in policy cikel	31
Slika 5.2: Organiziranost Sekretariata za predsedovanje Slovenije EU	51

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

BDP – Bruto domači proizvod

DG ECFIN – Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve v okviru Evropske komisije

ECB – Evropska centralna banka

ECOFIN – Svet za ekonomske in finančne zadeve

ECON – Odbor za ekonomske in denarne zadeve v okviru Evropskega parlamenta

EFC – Ekonomsko finančni odbor

EFTA – Evropsko združenje za prosto trgovino

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EK – Evropska komisija

EMS – Evropska monetarna skupnost

EMS* – Evropski monetarni sistem

EMI – Evropski monetarni institut

EMU – Evropska monetarna unija

EP – Evropski parlament

ERM – Evropski mehanizem menjalnih tečajev

ESCB – Evropski sistem centralnih bank

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo

EU – Evropska unija

EURATOM - Evropska skupnost za jedrsko energijo

MF – Ministrstvo za finance

PEU – Pogodba o Evropski uniji

SPBR – Stalno predstavništvo v Bruslju

UMAR - Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

1. UVOD

Slovenija je od svojega prav gotovo največjega dogodka za slovenski narod in prelomnega za slovensko zgodovino – razglasitve samostojnosti leta 1991 – sprejemala vedno nove izzive, ki jih je bila sposobna spretno izvajati in uresničevati. Med največjimi izzivi po osamosvojitvi so bili tudi vstop v Evropsko unijo v predzadnjem širitvenem valu leta 2004, menjava tolarske valute za evro leta 2007 in polletno predsedovanje prve članice novinke Evropski uniji v prvi polovici leta 2008. In ravno ta izziv bo v diplomskem delu deležen podrobnejše analize. Znotraj predsedovanja Slovenije Svetu Evropske unije se bom osredotočila na področje ekonomskih in finančnih zadev. Pod drobnogled bom torej vzela slovensko predsedovanje Svetu za ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN), saj se mi zdi, da je na ta način mogoče jasneje pokazati na prednosti in morebitne ovire, ki jih prinaša predsedovanje državi članici.

Takšen dogodek, vodenje nadsocijalne strukture 27-ih držav, prav gotovo ni mačji kašelj, sploh če takšno nalogo prevzame ena manjših in hkrati najmlajših članic tega sestava. Tovrstna preizkušnja na eni strani resda zahteva veliko mero dobre organiziranosti, usposobljenosti, znanja, iznajdljivosti, sodelovanja in odločnosti, na drugi strani pa je bilo na ta način Sloveniji izkazano zaupanje s strani držav članic Evropske unije, da je sposobna prevzeti krmilo evropskega ustroja. Vsekakor pa takšen dogodek pomeni tudi promocijo države in omogoča njeno prepoznavnost v svetu.

Področje gospodarstva je eno pomembnejših in prvih področij povezovanja evropskih držav. Posledično je takšen korak postopoma terjal tudi ureditev prostega pretoka blaga, storitev, oseb in kapitala ter oblikovanje skupne ekonomske in monetarne unije. Danes Evropska unija postaja gospodarska velesila, ki bi mogoče kdaj v prihodnosti celo lahko prevzela primat. Zato bom diplomsko delo namenila ravno raziskovanju in analizi slovenskega predsedovanja Svetu za ekonomske in finančne zadeve.

V naslednjem poglavju bom predstavila metodološki okvir s temeljnimi izhodišči – hipotezami – na katerih bo temeljila diplomatska naloga. V tretjem poglavju bom

nadaljevala s predstavitvijo ključnih pojmov in konceptov (glavnih zgodovinskih mejnikov v razvoju ekonomskega in finančnega področja v Evropi in Sloveniji, glavnih akterjev, ki delujejo na tem področju, in samega procesa oblikovanja EMU, ki predstavlja pomembno področje zadev, ki jih pokriva ECOFIN, in prispeva k poglobitvi evropske integracije. Četrto poglavje bo namenjeno teoretičnim izhodiščem, ki bodo v pomoč pri razumevanju analitičnega dela in v oporo za izvedbo analize. Diplomsko delo bom zaokrožila z analitičnim delom, v katerem bom poskušala ovrednotiti proučevano tematiko in slediti hipotezi ter podhipotezam, ugotovitve pa bom strnila v šestem poglavju, zaključku naloge.

2. METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Cilji in predmet raziskovanja

Pri sami analizi in vrednotenju predsedovanja Svetu ECOFIN si bom pomagala s primerjalno analizo, sistemsko teorijo upravljanja in teorijo policy analize. S sistemskim pristopom želim namreč raziskati, kako je delovalo predsedstvo Svetu ECOFIN kot del sistema predsedovanja Slovenije EU in predvsem kot del samega evropskega ustroja. Zanimalo me bo torej, ali se je struktura ministrstva za finance oziroma vključenih v zadeve ECOFIN kaj spremenila, kako je zaradi dodatnih obremenitev in spremenjenih funkcij potekalo delovanje omenjene systemske strukture, za katero predvidevam, da je bila v času predsedovanja zaradi dodatnih in novih nalog ter vlog nekoliko spremenjena. Teoretična izhodišča policy analize in primerjalna analiza zastavljenih in realiziranih ciljev pa bosta v pomoč pri vrednotenju samih vsebinskih dosežkov in rezultatov predsedovanja Svetu ECOFIN.

Osrednje vodilo diplomskega dela bo namreč vprašanje, ali je Svetu ECOFIN in v kolikšni meri uspelo realizirati zastavljene cilje ter izpolniti pričakovanja in ohraniti zaupanje Evropske unije na področju ekonomskih in finančnih zadev? Vendar pa pričakovanja niso usmerjena zgolj v izpolnjevanje načrtanih skupnih ciljev in nalog ter razvoja Evropske unije na posameznih področjih. Usmerjena so tudi v to, koliko dodane vrednosti oziroma lastne vsebine prispeva država na svojem področju, v kolikšni meri uveljavi svoje interese oziroma interese državljanov Evropske unije, lastne pobude in po čem postane drugačna od drugih. Eno od vprašanj pa je tudi: s kakšnimi izzivi so se predsedujoči predstavniki Ministrstva za finance Republike Slovenije srečevali skozi šestmesečno obdobje uresničevanja zastavljenih ciljev? Predmet raziskovanja bo delo predstavnikov ministrstva za finance, ki so bili neposredno ali posredno vključeni v predsedovanje Svetu ECOFIN, oziroma realizacija zastavljenih ciljev.

2.2 Hipoteze

Vodilo skozi analizo bo ves čas osnovna hipoteza, **da je predsedstvo Svetu za ekonomske in finančne zadeve uspešno izpeljalo svojo nalogo in realiziralo osnovne zastavljene cilje.**

Glavno hipotezo bom preverjala s primerjavo zastavljenih in realiziranih ciljev. Opirala pa se bom tudi na podhipoteze, na osnovi katerih bo moč potrditi ali ovreči osnovno hipotezo:

- Slovenija pri oblikovanju dnevnega reda zasedanj ni uveljavljala lastnih nacionalnih interesov in podajala lastnih pobud.
- Dobro zastavljena informacijska struktura je odigrala ključno vlogo pri uspešnem in učinkovitem prilagajanju ter delovanju strukture ključnih akterjev znotraj ministrstva za finance, ki so bili vpeti v predsedovanje (tako na organizacijski kot vsebinski ravni).
- Slovensko predsedstvo Svetu ECOFIN si je prizadevalo za dobro obveščenost državljanov EU, s čimer je želelo prispevati k zmanjšanju demokratičnega primanjkljaja.

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Hipotezo in podhipoteze bom preverjala na osnovi teoretične opredelitve pojmov in teoretične razlage raziskovalnega problema ter na osnovi empiričnega dela. Seveda pa je treba že na začetku poudariti, da so »rezultat raziskovanja določeni izsledki, ki nikoli nimajo absolutne veljave« (Bučar in drugi 2000, 9).

Družboslovno raziskovanje temelji na uporabi znanstvene metode. Pod tem pojmom pa razumemo, da znanstvena metoda povezuje dedukcijo in indukcijo. Hipotezo izpeljemo iz teorije in proučevanih virov oziroma znanja o predmetu proučevanja, nato pa zberemo in uredimo podatke, s katerimi lahko preverjamo točnost naših hipotetičnih trditev. »Pri dedukciji izhajamo iz splošnih idej in jih apliciramo na

izkustveno gradivo, pri indukciji pa izhajamo iz izkustvenega gradiva ter ocenjujemo implikacije tega gradiva za splošne ideje« (Ragin 2007, 30).

Pri raziskovanju zastavljenih ciljev in pisanju diplomskega dela bom najprej proučila ustrezne vire, sicer pa se bom opirala predvsem na:

- **opisno metodo**, s pomočjo katere bom opisala osnovne pojme, na katerih bo temeljilo diplomsko delo;
- **analizo primarnih virov**, s pomočjo katere bom pregledala pravno formalne podlage (zavezujoče in ne-zavezujoče), kot so zakonski in podzakonski akti, pogodbe, direktive, uredbe, odločbe, dosjeji;
- **analizo sekundarnih virov**, kot so monografske publikacije in članki, ki bodo v pomoč pri oblikovanju teoretičnih izhodišč in deloma tudi pri empiričnem delu;
- **analizo internetnih virov**, saj je vse več podatkov dostopnih tudi na spletnih straneh;
- **opazovanje z udeležbo** na zasedanju neformalnega ECOFIN na Brdu pri Kranju (da je omogočena lažja predstava o delovanju sistema) in
- **družboslovni intervju**, s pomočjo katerega bom odgovorila na vprašanja, na katera sicer ni možno dobiti odgovorov in podatkov iz drugih virov.

3. RAZVOJ PODROČJA EVROPSKEGA GOSPODARSTVA, CARINSKE UNIJE TER EKONOMSKE IN MONETRANE UNIJE

Ideja o združeni Evropi se je pojavljala že pred obema svetovnima vojnoma, ki pa je sprva veljala le za utopično idejo posamičnih filozofov, saj si takrat nihče ni mogel predstavljati, da se bo uresničila, še manj pa, da bo prerasla v edinstveno strukturo, kot jo poznamo danes. Že Victor Hugo je na primer govoril o Združenih državah Evrope, ki bi si prizadevale za uresničevanje miru in humanističnih idealov, vendar sta se vmes zgodili dve vojni, ki sta poleg opustošenja za nekaj časa pokopali tudi takšne ideje (Fontaine 2004, 3).

Po drugi svetovni vojni pa se je rodila dovolj velika želja po odpravi sovraštva in premoščanju nasprotij med narodi evropskih držav na eni strani ter želja po uporabi proti obstoječemu režimu na drugi strani. Vzniknila je želja po vzpostavitvi temeljev trajnega miru in sodelovanja. Državniki, kot so Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Winston Churchill, Walter Hallstein, Jean Monnet, Paul Henri Spaak in Altiero Spinelli, so po vojni in vse do rojstva Evropske unije stremeli k uresnitvi tega novega cilja (Kruschitz 1999, 6-9). Ta cilj je bil: »vzpostavitev novega evropskega reda, ki bi temeljil na skupnih interesih ter na pogodbah, ki bi zagotavljale vladavino prava in enakost med državami« (Fontaine 2004, 3). Tako je postopoma začela nastajati Evropska unija.

3.1 Ustanovitev Evropske unije

Datum, ki ga danes obeležujemo kot rojstni dan Evropske unije, je 9. maj 1950, ko je francoski zunanji minister Robert Schuman (na osnovi ideje Jeana Monneta) predstavil predlog evropskega združevanja, in sicer oblikovanje skupnega trga v industriji premoga in jekla. Leto kasneje je bila tako na osnovi Schumanove deklaracije ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ). Zaradi uspešnega delovanja omenjene skupnosti pa so se šest let kasneje države ustanoviteljice odločile oblikovati še Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in

Evropsko skupnost za jedrsko energijo (EURATOM). Temelj za okrepljeno gospodarsko sodelovanje pa je predstavljal Enotni evropski akt iz leta 1987. Sodelovanje na področju ekonomskih in finančnih zadev se je razširilo šele leta 1992, po podpisu Pogodbe o Evropski uniji ali Maastrichtske pogodbe, in privedlo tudi do uvedbe skupne valute (Rabzelj 2007, 7). Ravno s to pogodbo so institucije t.i. Skupnosti dobile več pristojnosti in nekateri z njo označujejo dejansko rojstvo Evropske unije (Fontaine 2004, 4). Procesu ustanovitve Ekonomske in monetarne unije se bom podrobneje posvetila v posebnem podpoglavju, v nadaljevanju le navajam krajši zgodovinski kronološki pregled s pomembnejšimi dogodki oziroma mejnike razvoja Evropske unije (glej tabelo 3.1), ki so še posebej pomembni z ekonomskega in finančnega vidika.

Tabela 3.1: Mejniki razvoja Evropske unije

7. – 11. maj 1948: Na Haaškem kongresu predstavniki dvajsetih evropskih držav razpravljajo o novih oblikah sodelovanja v Evropi.	1. januar 1973: Prva širitev in prilagoditev gospodarskih struktur.	31. december 1998: Določijo se fiksni oz. nespremenljivi devizni tečajji za valute, ki jih bo nadomestila nova denarna valuta – evro.
27. – 28. januar 1949: Ustanovitev Sveta Evrope s sedežem v Strasbourgu.	22. julij 1975: Evropski parlament dobi večja pooblastila nad proračunom.	1. januar 1999: Začne se tretja faza EMU, ko evro nadomesti valute takrat 11 članic EU. Poleg tega Evropska centralna banka (ECB) prevzame odgovornost za denarno politiko EU.
9. maj 1950: Schumanova deklaracija predlaga združitev Francije in Zvezne republike Nemčije v skupni proizvodnji jekla in premoga, pridružijo pa se jima lahko tudi druge evropske države.	6. – 7. julij 1978: Nemčija in Francija na vrhovnem srečanju v Bremnu predlagata, da se ponovno začne denarno sodelovanje z ustanovitvijo Evropskega monetarnega sistema (EMS), ki bi nadomestil že omenjeni sistem denarne kače. Leto kasneje začne EMS z delovanjem.	26. februar 2001: Podpis Pogodbe iz Nice, ki spremeni in prilagodi sistem odločanja v EU na širitev z novimi članicami.
18. april 1951: Podpis Pariške pogodbe oziroma Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo.	9. december 1989: Evropski svet se je v Strasbourgu odločil za sklic medvladne konference na temo napredovanja Ekonomske in monetarne unije (EMU) ter politične unije.	1. januar 2002: Uporaba bankovcev in kovancev evra na območju nove denarne valute.
1. – 2. junij 1955: Šest držav članic ESPJ se je dogovorilo o razvoju gospodarske integracije, torej o sodelovanju na področju vse ekonomije v luči oblikovanja skupnega evropskega trga.	19. junij 1990: S podpisom Schengenskega sporazuma so odpravljene kontrole na mejah med državami članicami.	13. december 2002: Odločitev Evropskega sveta, da se Slovenija priključi EU.
25. marec 1957: Podpis Rimskih	14. december 1990: V Rimu se začnejo	1. maj 2004: Med novimi članicami se

pogodb oz. pogodb o ustanovitvi EGS in EURATOM.	medvladne konference o EMU in politični uniji.	EU pridruži tudi Slovenija.
4. januar 1960: Ustanovitev EFTE - Evropskega združenja za prosto trgovino.	9. – 10. december 1991: Evropski svet v Maastrichtu sprejme Pogodbo o Evropski uniji, s katero so postavljeni temelji za skupno zunanjo in varnostno politiko, tesnejše sodelovanje v pravosodju in notranjih zadevah ter oblikovanje gospodarske in denarne unije (hkrati z enotno valuto).	1. januar 2007: Slovenija prevzame in začne uporabljati skupno evropsko valuto evro.
8. april 1965: podpis Pogodbe o združitvi, ki je določila enotno Komisijo in enoten Svet za tedanje tri Evropske skupnosti.	7. februar 1992: Podpis pogodbe o Evropski uniji (znana tudi kot Maastrichtska pogodba), ki začne veljati 1. novembra 1993. Pogodba (PEU) opredeli tritebrno strukturo Evropske unije, in sicer v prvi steber sodijo Evropska skupnost in institucije, ki so bile ustanovljene na osnovi ustanovitvenih pogodb (skupni trg in skupne javne politike), drugi steber obsega skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji pa sodelovanje držav na področju pravosodja in notranjih zadev.	21. december 2007: Vstop Slovenije v Schengensko območje.
1. julij 1968: Popolna odprava carin med državami članicami Skupnosti na industrijsko blago in uvedba skupne zunanje tarife.	1. januar 1993: Vzpostavitev enotnega trga.	1. januar 2008: Slovenija kot prva članica po širitvi 2004 in prva postsocialistična članica prevzame polletno predsedovanje Svetu EU.
24. april 1970: Šest držav članic (Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Nizozemska in Luksemburg) sklene, da menjalni tečaji med njihovimi valutami ne smejo nihati za več kot 2,25 % (denarna kača oziroma kača v tunelu).	17. junij 1997: Dogovor o novi pogodbi (Amsterdamska pogodba), ki je bila formalno podpisana 2. oktobra 1997. Med štirimi glavnimi cilji pogodbe je tudi odprava še zadnjih ovir pri prostem gibanju ter okrepitev varnosti znotraj meja EU.	

Vir: povzeto po Fontaine (2004, 58–62) in Kruschitz (1999, 11–13).

3.2 Nastanek Ekonomske in monetarne unije (EMU)

Če je bil v prejšnjem poglavju kronološko orisan razvoj Evropske unije, bo znotraj tega poglavja razdelan razvoj Ekonomske in monetarne unije ožje, ki je najpomembnejši dosežek na ekonomsko finančnem področju. EMU prispeva k uresničevanju ciljev EU z oblikovanjem enotnega trga in z načrtovanjem ter

izvajanjem drugih skupnih politik. Glavni cilji, k uresničevanju katerih prispeva delovanje EMU, so načelo stabilnih cen, vzdržnih oziroma »zdravih« javnih financ in denarnih pogojev, poleg tega pa vzdržnost plačilne bilance. EMU ima torej vlogo koordinatorja ekonomskih politik (Urad vlade za komuniciranje in drugi, 2007). Danes EMU pojmuje na eni strani kot ekonomsko povezavo, ki obsega prost pretok blaga, storitev in produkcijskih faktorjev, na drugi strani pa kot monetarno zvezo, ki povezuje bančne in finančne trge, omogoča prosto opravljanje kapitalskih transakcij in je namenjena oblikovanju skupne denarne politike (Zakšek 2004, 13). Seveda pa ne smemo pozabiti, da v osnovi temelji na tudi na skupni valuti.

Do neke mere sta procesa graditve ekonomske unije na eni in monetarne unije na drugi strani neodvisna, kar se velikokrat pokaže skozi sam razvoj obeh področij, vendar pa mora biti razvoj obeh področij tudi dolgoročno usklajen in temeljiti na dopolnjevanju, zato se uporablja EMU kot celota (Lavrač 2007, 79).

Ekonomska in monetarna unija je zadnja faza ekonomske integracije v EU, ki pa ima korenine že v samem nastanku Evropske skupnosti za premog in jeklo, ki je bila ustanovljena s podpisom **Pariške pogodbe** leta 1951. S to pogodbo se je začel proces gospodarske integracije, dokument pa je bil v veljavi petdeset let (Rabzelj 2007, 47). Če pa smo še bolj eksaktni, evropsko monetarno povezovanje sega v čas Brettonwoodskega sporazuma iz leta 1944, ki je uvedel sistem trdnih deviznih tečajev, vezanih na dolar in zlato. Dolar je bil vodilna svetovna valuta in so bile ostale valute vezane nanj (Gros in Thygesen v Zakšek 2004, 17).

Naslednji pomemben mejnik pri razvoju temeljev za nastanek EMU je prav gotovo ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti, ki je nastala s podpisom **Rimske pogodbe** leta 1957. Ta pogodba že vsebuje nekaj določil o sodelovanju na monetarnem področju med državami članicami, ne pa tudi določil o oblikovanju monetarne unije. Pogodba je bila namreč podpisana v obdobju po drugi svetovni vojni, ko je prevladoval ameriški dolar, zagotovljena pa je bila tudi mednarodna monetarna stabilnost, saj so bili tečaji valut (tudi držav članic) vezani na ameriški dolar (Banka Slovenije 2006).

Monetarna stabilnost pa ni trajala dolgo, saj so se konec šestdesetih let razmere v svetovnem gospodarstvu spremenile. To je bil povod za pogovore ter ideje o večji koordinaciji ekonomskih politik držav članic in o poglobljenem sodelovanju na področju denarnih zadev (Urad vlade za komuniciranje in drugi 2006). Leta 1969 so se na zasedanju v Haagu voditelji držav članic in vlad odločili, da bodo proučili možnosti za oblikovanje in vzpostavitev EMU. Skupina ekspertov je pod vodstvom premierja in finančnega ministra Luksemburga Pierra Wernerja leta 1970 oblikovala osnutek načrta (Verdun v Cini 2004, 325). **Wernerjevo poročilo** je vsebovalo tristopenjski načrt za obdobje desetih let, kako naj bi bila oblikovana ekonomska in monetarna unija (Urad vlade za komuniciranje in drugi 2006). Na institucionalni ravni je bila predvidena ustanovitev dveh nadnacionalnih teles, in sicer Skupnega sistema za centralne banke ter Centra za odločitve na področju ekonomske politike. Prvo telo bi bilo namenjeno pokrivanju monetarne politike, drugo pa koordiniranju makroekonomskih politik, vključno z nekaterimi davčnimi politikami (Verdun v Cini 2004, 325).

Tri stopnje Wernerjevega načrta oziroma poročila:

- Zmanjšanje mej nihanja tečajev valut držav članic, širše smernice ekonomske politike na ravni Skupnosti, koordinacija proračunskih politik in priprava sprememb.
- Integracija finančnih trgov za oblikovanje prostega pretoka kapitala, progresivna odprava nihanj deviznih tečajev, tesnejša koordinacija kratkoročnih gospodarskih politik ter proračunskih in fiskalnih ukrepov.
- Nepreklicno fiksiranje tečajev valut, konvergenca ekonomskih politik in ustanovitev sistema centralnih bank na ravni Skupnosti (Urad vlade za komuniciranje in drugi 2006).

Načrt tristopenjske vzpostavitve EMU pa se ni uresničil, saj so se ekonomske okoliščine močno spremenile. Kot že zapisano, je ameriški dolar predstavljal vodilno valuto in je bil zamenljiv za zlato, leta 1971 pa je bila ta zamenljivost, ki je predstavljala steber takratne stabilnosti valut, odpravljena. Tako so začeli devizni tečaji v razmerju do ameriškega dolarja nihati in povzročili so val nestabilnosti tečajev

valut (Banka Slovenije 2006). To je bil tudi razlog, da se načrt EMU v tistem obdobju ni mogel uresničiti in je bil začasno opuščen.

Nihanje tečajev valut pa je pripeljalo do oblikovanja posebnega sistema, ki se je imenoval »**kača v tunelu**«. Bistvo sistema je temeljilo na tem, da je »bilo omejeno medsebojno nihanje tečajev valut držav članic znotraj določenih mej nihanja - kača, hkrati pa tudi nihanje tečajev valut držav članic do ameriškega dolarja - tunel. Zaradi naftne krize v začetku 70-ih, ko so tečaji valut držav članic močno nihali, je ta sistem doživljal pritiske. Leta 1973 je »kača zapustila tunel«. Zaradi naftnih kriz, šibkosti ameriškega dolarja in razlik v ekonomskih politikah pa je večina valut držav članic zapustila kačo« (Urad vlade za komuniciranje in drugi 2006).

Naslednji pomemben korak pri oblikovanju EMU je vzpostavitev **Evropskega monetarnega sistema** (EMS*) leta 1979, ki so ga oblikovale vlade in centralne banke devetih držav članic EGS. Glavna značilnost EMS* je bila uvedba mehanizma deviznih tečajev (ERM), ki je uvedla fiksna, a hkrati prilagodljiva menjalna razmerja med valutami sodelujočih držav (Evropska centralna banka). EMS* je temeljil na mehanizmu deviznih tečajev – ERM, na skupni evropski denarni enoti in kreditnih mehanizmih (Banka Slovenije 2006). Prva štiri leta uvajanja ERM so bila le poskusna, saj so bila zaznamovana s številnimi paritetnimi uravnavami in menjavami tečajnih nihanj (Verdun v Cini 2004, 326).

Enotni evropski akt, ki je bil podpisan leta 1986, je za ustanovitev EMU pomemben, ker je v preambuli ponovno spomnil voditelje držav članic, da so že leta 1972 odobrili postopno oblikovanje EMU. Sicer pa je Enotni evropski akt pomemben predvsem z vidika, ker je omogočil vzpostavitev območja brez notranjih meja (prost pretok blaga, storitev, ljudi in kapitala), kar je v praksi pomenilo odstranitev ovir pri trgovanju med državami članicami. Takšen notranji trg pa ne more polno delovati, če so stroški menjav valut visoki in če je prisotna negotovost glede nihanja tečajev (Urad vlade za komuniciranje in drugi 2006). Da bi se notranji trg res lahko udeležil in da ne bi doživljal večjih pretresov na račun nihanja in stroškov menjalnih tečajev, je bilo treba ukrepati – resno razmisliti o ustanovitvi EMU in njenem razvoju ter uvedbi skupne valute, saj bi bilo v nasprotnem primeru trgovanje lahko celo krivično naravnano.

3.2.1 Nastajanje EMU

Novo upanje za vzpostavitev EMU je vzniknilo na zasedanju Sveta leta 1988 v nemškem Hannoverju, ko je le-ta zaprosil Jacquesa Delorsa naj oblikuje odbor, ki bo proučil, kako vzpostaviti EMU. Tako kot prejšnje Wernerjevo poročilo, je bilo tudi **Delorsovo poročilo** zasnovano na treh korakih oziroma fazah in je predvidevalo tudi ustanovitev Evropskega sistema centralnih bank oziroma enotne monetarne institucije. V nasprotju z Wernerjevim poročilom pa ni vključevalo nadnacionalne institucije na področju ekonomskih zadev. Cilji so ostali isti (prost pretok blaga, storitev, ljudi in kapitala), poročilo pa je predvidevalo še, da se uvede skupna enotna valuta, če bo za to obstajala zadostna politična volja (Verdun v Cini 2004, 326). Delorsovo poročilo je bilo sprejeto na zasedanju Evropskega sveta v Madridu junija 1989. Tam je bilo tudi odločeno, da se začne prva faza izvajati leta 1990. Na decembrskem zasedanju Evropskega sveta leta 1989 v Strasbourgu pa je bila podana zahteva po sklicu medvladne konference, ki bi določila in omogočila spremembe pogodb, da bi se posledično lahko oblikovala EMU. Medvladna konferenca je potekala leta 1990 in je vodila k oblikovanju Maastrichtske pogodbe oziroma Pogodbe o ustanovitvi EU, ki je omogočila rojstvo EMU (Banka Slovenije 2006).

V **Maastrichtski pogodbi** iz leta 1993 je osrednja točka ravno oblikovanje EMU. Države članice so se s to pogodbo zavezale k uresničevanju dogovora o časovnem vidiku uvajanja EMU (Kruschitz 1999, 40). Gre za sporazum med državami z različnimi valutami, ki so stremele k oblikovanju skupnega valutnega območja z novo skupno valuto. Poleg tega pa je ta pogodba določila tudi konvergenčna merila (Banka Slovenije 2006). Izpolnjevanje konvergenčnih meril¹ oziroma kriterijev stabilnosti je namreč pogoj, da lahko država članica sodeluje v EMU.

¹ Maastrichtska oziroma konvergenčna merila so nizka stopnja inflacije (ko le-ta ne sme za več kot 1,5 odstotnih točk presegati povprečja stopnje inflacije treh držav članic z najboljšimi rezultati), nizka stopnja obrestnih mer (dolgoročne obrestne mere ne smejo presegati povprečja obrestnih mer treh držav z najnižjo stopnjo inflacije za več kot 2 odstotni točki), stabilni tečaj valut (tečaj lahko niha do 15 odstotnih točk), vzdržen položaj javnih financ (javnofinančni primanjkljaj ne sme presegati treh odstotkov BDP, javni dolg pa ne sme presegati 60 odstotkov BDP, razen pod posebnimi pogoji) in skladnost pravnih redov držav članic (Rabzelj 2007, 52).

Prva faza EMU

Prva faza nastanka EMU se je začela še pred podpisom Maastrichtske pogodbe, 1. julija 1990, in je trajala do 31. decembra 1993. V prvi fazi so bile odpravljene omejitve pri pretoku kapitala, večji poudarek pa je bil namenjen tudi večji koordinaciji ekonomskih politik in tesnejšemu sodelovanju med centralnimi bankami (Banka Slovenije 2006).

Druga faza EMU

Druga faza EMU, ki je trajala od 1. januarja 1994 do 31. decembra 1998, je bila prehodne narave in je bila namenjena predvsem institucionalnim spremembam ter ureditvi (Lavrač 2007, 80). Ustanovljen je bil Evropski monetarni institut (EMI), ki je bil predhodnik Evropske centralne banke. Naloga instituta je bila okrepiti sodelovanje med centralnimi bankami in izpeljati priprave na uvedbo skupne valute. Države članice pa so si v tej fazi morale prizadevati za izpolnitev konvergenčnih kriterijev (Banka Slovenije 2006).

Tretja faza EMU

Pred dejanskim začetkom tretje faze EMU je potrebno omeniti še nekaj dogodkov, med njimi zasedanje Evropskega sveta v Madridu leta 1995, kjer je bilo potrjeno, da se bo nova skupna valuta imenovala evro in da se bo zadnja faza EMU začela 1. januarja 1999. Naslednji pomemben korak pred začetkom zadnje faze pa je bilo tudi sprejetje Pakta stabilnosti in rasti², določene so bile države, ki so izpolnjevale kriterije za prevzem evra³ in ustanovljena je bila Evropska centralna banka, ki je nadomestila EMI (Urad vlade za komuniciranje in drugi 2006). Tretja faza se je začela z uvedbo

² Pakt za stabilnost in rast je temeljni okvir predpisov za uskladitev nacionalnih fiskalnih politik v EMU. Maastrichtska oz. konvergenčna merila morajo države članice izpolnjevati tudi po prevzemu evra, saj tako prispevajo k stabilnosti evroobmočja. Leta 1997 so članice sprejele Pakt stabilnosti in rasti, v katerem so se zavezale k vodenju vzdržne proračunske politike. Glavna določila pakta so: srednjeročno zagotoviti uravnotežen proračun oziroma proračun s presežkom, proračunski primanjkljaj ne sme preseči 3% BDP, javni dolg pa ne sme preseči 60% BDP in vzpostavitev mehanizma za preverjanje, v kolikšni meri države članice izpolnjujejo merila. Proti državam s prekoračeno mejo dovoljenega primanjkljaja se uvede postopek presežnega primanjkljaja, ki določa potrebne korekcijske ukrepe. Obenem pakt zavezuje, da se ugodne gospodarske čase uporablja za konsolidacijo javnih financ. Tako se ustvarja manevrski prostor v manj ugodnih gospodarskih časih. Za vsako državo članico je določen primeren srednjeročni javnofinančni cilj, ki upošteva specifične dejavnike, na primer stopnjo zadolženosti, potencialno rast ter izvedbo ekonomskih in strukturnih reform (Evropska komisija 1995–2008).

³ Leta 1998 je bilo na srečanju voditeljev držav in vlad v Bruslju odločeno, da je enajst držav članic izpolnilo zahtevane pogoje za uvedbo evra, in sicer Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska in Španija (Banka Slovenije 2006).

evra, ki je bil v tej fazi t.i. knjižni denar (nacionalne valute so postale podvalute evra), in s prenosom pristojnosti glede vodenja monetarne politike na Evrosistem v sestavi ECB in nacionalnih centralnih bank (Banka Slovenije 2006). Po končanem prehodnem obdobju pa so bili 1. januarja 2002 uvedeni evrski kovanci in bankovci.

V Ekonomsko in monetarno unijo so vključene vse države EU, vendar pa je med njimi nekaj držav članic, ki (še) niso uvedle evra, med njimi Švedska, Danska, Velika Britanija⁴ in nekatere države, ki so v EU vstopile v zadnjih širitvah (Urad vlade za komuniciranje in drugi 2006). Države, ki pa so vstopile v EU leta 2004, niso evra uvedle takoj ob vstopu, ampak jim je to omogočeno, ko izpolnijo zahtevane pogoje. Prva od novih članic EU je novo valuto uvedla Slovenija, za njo pa sta to storila še Ciper in Malta.

3.2.2 Različne teorije nastanka EMU

Ekonomisti razlagajo nastanek EMU s teorijo stroškov in koristi oziroma s teorijo optimalnega valutnega področja. Ko pričakovane koristi naraščajo in pričakovani stroški padajo, se na neki točki oziroma sečišču premic stroškov in koristi pojavi možnost za določeno stopnjo trgovske integracije in na tej točki je v ekonomskem smislu najbolj racionalno oblikovati valutno unijo ali se ji pridružiti. Če se to dejansko zgodi, to pomeni, da bodo pridružene države imele po tem koraku več koristi kot stroškov. Ta teorija je v pomoč državam članicam, da pretehtajo, ali je koristneje vključiti se v monetarno unijo ali ostati zunaj z lastno valuto. Ko je enkrat politična odločitev o oblikovanju EMU sprejeta, bodo ekonomisti sledili ideji, da bo sprejetje enotne valute pospešilo in poglobilo trgovsko oziroma ekonomsko integracijo (Hix 2005, 320–321).

S političnega vidika pa lahko postrežemo z dvema teorijama, in sicer razlago neofunkcionalistov in intergovernmentalistov. Neofunkcionalisti nastanek EMU

⁴ Združeno kraljestvo oz. Velika Britanija si je pridržala pravico, da ji kljub izpolnjevanju meril ni treba preiti na tretjo fazo EMU in prevzeti evra. Ta pravica se imenuje »opting out«. Tudi Švedska in Danska nista prevzeli skupne valute, saj so državljani na referendumu glasovali proti uvedbi evra (Fontaine 2004, 35).

razlagajo s pomočjo »spillover« učinka⁵ in s povečanim političnim odločanjem. Uspeh ERM in izpopolnitev enotnega trga sta zahtevala nadaljnje sodelovanje na področju monetarne integracije. Da bi se koristi tega razvoja maksimizirale, je bila potrebna EMU. Pomembno monetarno politično zблиževanje se je zgodilo, ko se je začelo poglobljeno sodelovanje znotraj okvirja ERM in so druge države članice sledile Nemčiji, ki je bila gospodarsko izjemno razvita in močna. Drugi vidik pa se nanaša na nadnacionalne akterje, ki so koristno prispevali k nastajanju EMU, kot so na primer Evropska komisija in njeni podrejeni organi ter druge institucije (Verdun v Cini 2004, 333). Poleg tega pa neofunkcionalisti menijo, da ustvarjalci spillover učinka niso suverene nacionalne države, temveč nedržavni akterji (Hix 2005, 15).

Pogled intergovernmentalistov pa temelji na predpostavki, da je EMU rezultat interesov velikih držav članic, kot so Nemčija, Francija in Velika Britanija. Intergovernmentalisti menijo, da so bila za nastanek EMU odločilna zasedanja Sveta EU (Verdun v Cini 2004, 333). Prav tako intergovernmentalizem proces evropske integracije razlaga kot posledico interesa in delovanja evropskih nacionalnih držav (Hix 2005, 15). Takšna razlaga pa je posledično uporabna tudi za nastanek EMU.

3.3 Nastanek Carinske unije

Carinska unija je bila uvedena 1. julija 1968 s popolno odpravo carin med državami članicami Skupnosti na industrijsko blago in uvedbo skupne zunanje tarife. Znotraj carinske unije blago prosto kroži, torej brez plačila dajatev ali carinske kontrole (Urad vlade za komuniciranje 2004). Odprava carinskih dajatev je predstavljala velik uspeh, saj je trgovina v dveh letih zrasla za šestkrat, skupna trgovina z ostalim svetom pa se je v tem času potrojila. BDP Skupnosti se je v dveh letih povečal za 70 odstotkov. Poleg že omenjenih prednosti, ki jih je prinesla carinska unija, je treba omeniti še praktične koristi za prebivalce, saj jim je bila na primer omogočena večja izbira blaga (Kruschitz 1999, 11). Carinskih kontrolnih mest na mejah med državami EU ni več od leta 1993. Kljub temu je carinska dejavnost še vedno zelo pomembna, saj 19 % celotne svetovne trgovine opravijo carinske službe EU. To pa pomeni, da gre letno

⁵ Spillover pomeni prelivanje. Sodelovanje držav na nekem področju ali pri konkretni politiki učinkuje kot prelivanje. Prelivanje iz konkretnega področja vpliva še na druga področja.

skozi evropska pristanišča in letališča več kot dve milijardi ton blaga (Urad vlade za komuniciranje 2004).

3.4 Financiranje EU in proračunski postopek

Evropska unija se financira iz skupnega letnega proračuna. Ta pa temelji na skupni finančni perspektivi⁶. Največji delež izdatkov proračuna predstavljajo izdatki za kmetijstvo ter strukturno in kohezijsko politiko, manjši delež sredstev pa je namenjen notranjim politikam in zunanjim odnosom EU. Proračun EU predstavlja do 2,4% javnih izdatkov posameznih članic EU, ob tem pa je treba povedati, da se več kot 90% sredstev ponovno razdeli med države članice (Rabzelj 2007, 13). Znatno del teh sredstev je namenskih in jih država članica lahko črpa na osnovi projektov, ki jih odobri Evropska komisija. Višina sredstev je odvisna od kakovosti projektov. Posebnost proračuna EU, ki ga razlikuje od nacionalnih proračunov, je tudi ta, da proračun EU ne sme imeti primanjkljaja, torej morajo biti prihodki in odhodki uravnoteženi (Urad vlade za komuniciranje 2004). EU se precej razlikuje po načinu financiranja v primerjavi z nekaterimi drugimi mednarodnimi organizacijami. Od leta 1970 sama nadzoruje svoja sredstva, do takrat pa se je financirala s prispevki držav članic. Samonadzor si je omogočila z uvedbo sistema virov lastnih sredstev, ki ji zagotavljajo neodvisnost od prispevkov držav članic (Rabzelj 2007, 13). Seveda je na tem mestu tudi pomemben podatek, iz katerih virov se financira EU, saj se s tem dotaknemo področja dela ECOFIN.

Glavne prihodke predstavljajo kmetijske dajatve, carine, dohodek iz naslova davka na dodano vrednost, dodatni in hkrati največji vir pa so plačila držav članic. V zadnjih letih proračun obsega približno sto milijard evrov letno, kar zadošča za financiranje skupnih politik (Rabzelj 2007, 13).

Predlog evropskega proračuna oziroma predhodni osnutek proračuna najprej pripravi Evropska komisija (EK), moč pri odločanju o proračunskih zadevah pa si delita Svet

⁶ Finančna perspektiva je dogovor o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov Evropske unije za večletno obdobje in hkrati predstavlja temeljni okvir za evropske politike v danem finančnem obdobju (Urad vlade za komuniciranje 2004).

ECOFIN in Evropski parlament (Urad vlade za komuniciranje 2004). S tem, da ima EP večje pristojnosti na področju odločanja o t.i. neobveznih odhodkih, na področju obveznih odhodkov pa EP sicer lahko predlaga spremembe, vendar ima zadnjo besedo Svet ECOFIN (Kruschitz 1999, 38). Formalno proračunski postopek poteka od 1. septembra do 31. decembra, vendar pa se v praksi začne izvajati že februarja.

Ob vsem tem je treba omeniti tudi pojem proračunska razrešnica. Gre za odločitev, s katero Evropski parlament osvobodi Evropsko komisijo upravljanja in tako zaključi izvajanje letnega proračuna. Evropski parlament poleg računov in finančnega izkaza pregleda poročila Računskega sodišča in priporočilo za razrešnico Sveta ECOFIN. Na osnovi tega EP sprejme resolucijo, v kateri razrešnico sprejme, zavrne ali odloži. EK nato ustrezno odgovori na pripombe v resoluciji (Urad vlade za komuniciranje 2004). Ta pojem je deležen razlage, ker mora ECOFIN predlog razrešnice parlamentu poslati do 31. marca, kar pa zajame tudi obdobje slovenskega predsedovanja Svetu ECOFIN.

3.5 Vstop Slovenije v EU in EMU

Preden se je Slovenija vključila v proces evropske monetarne integracije, »je bila vpletena le toliko, kolikor so dogajanja v EMS in priprave na EMU vplivali na medsebojne devizne tečaje evropskih valut in na splošni gospodarski položaj držav EU kot najpomembnejših partnerjev v mednarodni menjavi Slovenije« (Lavrač 2007, 93). Ravno tako je Slovenija po osamosvojitvi uživala lastno in popolno monetarno suverenost, z lastno centralno banko, lastno valuto in samostojno monetarno politiko (Lavrač 2007, 102). Z vključitvijo v EMU pa je del suverenosti prenesla na EMU in Evropsko centralno banko.

Pred vstopom v EU in preden je Slovenija izpolnjevala pogoje za vključitev v EMU, se je morala – sicer neformalno – funkcionalno prilagoditi zahtevam mehanizmov evropske monetarne integracije (Lavrač v Ovin 1997, 48). Ravno tako je na področju ekonomskih zadev na neformalni ravni sodelovala kot opazovalka na zasedanjih Sveta ECOFIN in dodatno izmenjavala izkušnje s tujimi državami, predvsem Avstrijo. Po vstopu v Evropsko unijo je Slovenija vstopila tudi v Carinsko unijo, poleg tega pa

je na področju ekonomskih zadev in zasedanj Sveta ECOFIN postala polnopravna članica. Maja 2004 je tedanji finančni minister dr. Dušan Mramor prvič povsem enakopravno sodeloval na zasedanju ECOFIN (Slovenska tiskovna agencija 2004). Ne pa tudi v Evroskupini, kjer se opazovalke pridružijo dve leti pred prevzemom skupne valute, ob vstopu v ERM II, nato pa ob samem prevzemu postanejo aktivne članice. Slovenija je članica ERM II postala slaba dva meseca po vstopu v EU, evro pa je uspešno prevzela 1. januarja 2008. Tako Slovenija aktivno sodeluje v vseh organih in institucijah, povezanih z oblikovanjem ekonomske in finančne politike. Naslednje podpoglavje bo omejeno predvsem na predstavitev dveh institucij – ECOFIN-a in Evroskupine.

3.6 Ključni akterji na področju ekonomskih in finančnih zadev ter njihova vloga

Glavnina odločitev je sprejeta znotraj institucionalnega trikotnika Evropske komisije, Evropskega parlamenta in Sveta EU. V večini primerov se postopek odločanja začne s predlogom EK, o katerem nato odločata Svet EU in EP, po potrebi po posvetovanju z drugimi institucijami EU⁷ (Rabzelj 2007, 19). V nadaljevanju bom podrobneje opisala ECOFIN in Evroskupino, kjer je imela Slovenija na področju ekonomskih in finančnih zadev kot predsedujoča največjo vlogo.

3.6.1 ECOFIN (Svet za ekonomske in finančne zadeve)

Svet EU je osrednje zakonodajno telo, kjer države članice EU sprejemajo predpise, določajo politične cilje, koordinirajo svoje nacionalne javne politike in rešujejo različne druge probleme. V svojih postopkih, običajih in praksi je Svet EU odvisen od solidarnosti in zaupanja, kar pa je redkost v meddržavnih razmerjih (Kruschitz v Ferfila 2002, 447–448). Obstaja devet⁸ različnih sestav Sveta, med njimi je tudi

⁷ Odločitve v EU se lahko sprejemajo s pomočjo posvetovalnega postopka, postopka sodelovanja, postopka soodločanja in postopka soglasja.

⁸ Druge sestave so še: GAERC – Svet za splošne zadeve in zunanje odnose, Svet za pravosodje in notranje zadeve (JHA), Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in zadeve s področja varstva potrošnikov (EPSCO), Svet za konkurenčnost (COMP), Svet za promet, telekomunikacije in energijo (TTE), Svet za kmetijstvo in ribištvo (AGRI), Svet za okolje (ENVI), ter Svet za izobraževanje, mlade in kulturo (EYC).

ECOFIN – Svet za ekonomske in finančne zadeve. Minister, ki sodeluje na primer na zasedanjih ECOFIN, predstavlja nacionalno vlado in posledično odgovarja nacionalnemu parlamentu in državljanom (Rabzelj 2007, 18). Seveda to velja za vse sestave Svetov oziroma ministre. Svet sprejema uredbe, direktive, odločbe, sklepe, skupne ukrepe, skupna stališča, priporočila in mnenja. Poleg tega pa še zaključke, skupne izjave in resolucije⁹. Svet večinoma odloča s kvalificirano večino, o najpomembnejših temah pa s soglasjem. Kvalificirana večina je dosežena, če so hkrati izpolnjeni trije pogoji, sicer odločitev ni sprejeta.

Pogoji za kvalificirano večino so:

- »če je doseženih najmanj 255 glasov¹⁰ (od skupaj 345) za predlog, t.j. 73,9% skupnega števila glasov;
- če večina držav članic soglaša s predlogom (v nekaterih primerih dve tretjini držav);
- glasovi za predlog predstavljajo najmanj 62 % celotnega prebivalstva Unije« (Ministrstvo za finance 2008).

Kadar ECOFIN obravnava dosjeje, ki so povezani z evrom ali EMU, predstavniki držav, katerih valuta ni evro, o teh dosjejih ne glasujejo (Svet Evropske unije 2000–2005).

Zasedanja ECOFIN običajno potekajo enkrat mesečno v Bruslju ali Luksemburgu, dan prej pa se sestane tudi Evroskupina. Zasedanj Sveta ECOFIN se udeležujejo finančni ministri vseh 27-ih članic, zasedanj Evroskupine pa se udeležujejo le ministri članic, ki so v evroobmočju. Priprave na zasedanja ECOFIN potekajo prek Odbora stalnih predstavnikov v Bruslju, Coreper, in prek Odbora za ekonomske in finančne zadeve (EFC), ki zaseda v tednu pred zasedanjem ECOFIN, predstavljajo pa ga načeloma namestniki ministrov (Ministrstvo za finance 2008).

Slovenski predstavniki na ekonomskem in finančnem področju »redno sodelujejo pri koordinaciji ekonomskih politik med državami članicami, pri sprejemanju proračuna

⁹ Uredbe so zavezujoče za vse članice EU, med tem ko so direktive zavezujoče za članice, na katere so naslovljene. Tudi odločbe so zavezujoče, in sicer za naslovnike, ki morajo biti v tem primeru izrecno navedeni. Priporočila in mnenja niso zavezujoča (Rabzelj 2007, 27).

¹⁰ Slovenija ima na voljo 4 glasove.

EU ter pri odločanju o zakonodajnih predlogih s področja finančnega sistema, proračuna, davkov, carin, javnih naročil in drugih relevantnih področij«. Na naštetih področjih pa so ključne teme, ki jih ministri obravnavajo na zasedanjih, gospodarska gibanja v EU in evroobmočju, ekonomska in javnofinančna politika držav članic, finančne storitve, finančni odnosi s tretjimi državami, davki in podobno (Ministrstvo za finance 2008). Poleg tega pa zasedanje ECOFIN dvakrat letno poteka z namenom obravnave predloga evropskega proračuna.

ECOFIN je poleg Sveta za kmetijstvo in Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose ena najstarejših oblik Sveta in izhaja iz Posebnega sveta ministrov, ki je bil ustanovljen s pogodbo o ustanovitvi ESPJ (Svet Evropske unije 2000–2005). Enotni Svet ministrov Evropskih skupnosti je bil namreč ustanovljen leta 1965 s Pogodbo o združitvi izvršnih organov treh skupnosti in ustanovitvi enotnega Sveta in Komisije. Leta 1993 je bilo ime spremenjeno v Svet EU (Pearson Education Infoplease 2000–2007). Sam postopek priprave dnevnega reda, obravnave dosjejev in odločanja pa bo predstavljen v naslednjem poglavju.

3.6.2 Evroskupina (Eurogroup)

Evroskupina je neformalni organ, ki po delovanju ni podoben Svetu (Svet Evropske unije 2000–2005). Zasedanj Evroskupine se udeležujejo finančni ministri evroobmočja. Nastala je kot posledica širitve evroobmočja, saj so pred tem na zasedanjih ECOFIN o zadevah evra in evroobmočju odločale tudi članice, ki niso uvedle evra (Slovenska tiskovna agencija 2002). Evroskupina naj bi zagotovila boljše usklajevanje gospodarskih politik, poleg tega pa naj bi spremljala finančne in proračunske politike držav, ki predstavljajo evroobmočje (Evropska komisija 1995–2008 a). Medtem ko Svetu ECOFIN predseduje finančni minister predsedujoče države članice, pa to za Evroskupino že nekaj let ne velja več, saj ima stalnega predsednika¹¹, ki je voljen na dve leti.

¹¹ Že drugi mandat je predsednik Evroskupine Jean-Claude Juncker.

Evroskupina je namenjena poglobitvi Evropske unije, predstavlja nekakšen elitni klub in pridobiva vse večji pomen, čeprav gre za neformalno strukturo. Na sestankih, ki so zaprte narave za javnost, naj bi se razpravljalo o zadevah, povezanih z Evroskupino, vendar razprave tečejo tudi o drugih pomembnih vprašanjih in se usklajuje stališča. Pride do dogovorov, ki jih uradno ni, se jih pa vsi držijo. Največjo težo v Evroskupini imajo največje države, kot so Nemčija, Francija in deloma Italija, članice skupine G7. Iz tega je moč sklepati, da imajo večji vpliv večje in ekonomsko močne države, s čimer ni pogojeno članstvo v Evroskupini, saj na primer Velika Britanija ni vključena v evroobmočje, a še vedno ostaja finančni center Evrope. Je pa ta država vedno na obrobju EU in tako odmaknjena od nekaterih političnih razprav, informacij in trendov (Lavrič v Skinder in drugi, 2008). Evroskupina je zelo zaprte narave. Edini, ki lahko komunicira z javnostjo oziroma daje izjave je predsednik Evroskupine Jean Claude Juncker.

3.6.3 ECB

O razvoju ECB¹² je bilo veliko zapisanega skozi prvi del tega poglavja, manj pa o nalogah in pristojnostih. Ena od glavnih nalog banke je vzdrževanje stabilnosti cen v evroobmočju, s čimer se ohranja kupna moč evra. To pomeni predvsem, da mora strogo obvladovati inflacijo in zagotoviti, da je srednjeročno letna rast življenjskih potrebščin nižja od dveh odstotkov (Rabzelj 2007, 53). Njena naloga je torej varovanje evra in stabilnosti cen, odgovorna pa je tudi za oblikovanje in izvajanje monetarne politike na evroobmočju in deluje povsem samostojno. »ECB pri opravljanju svojih nalog sodeluje z »Evropskim sistemom centralnih bank« (ESCB), ki zajema vseh 27 držav EU. Vendar jih je doslej od vseh držav članic le petnajt uvedlo evro in tvorijo evroobmočje. Njihove centralne banke pa skupaj z Evropsko centralno banko predstavljajo Evrosistem« (Urad vlade za komuniciranje 2008).

ECB igra pomembno vlogo pri spoštovanju Pakta stabilnosti in rasti, saj na eni strani spremlja, opazuje in opozarja države članice naj spoštujejo pakt, po drugi strani pa ima banka v primeru nespoštovanja pakta na voljo obrestne mere in na ta način skuša države članice prisiliti k spoštovanju pakta, kar pa ni vedno najučinkoviteje.

¹² Predsednik ECB je Jean-Claude Trichet.

Kadar majhne članice kršijo pravila, se lahko ECB zanese na Evroskupino, da bo s svojim pritiskom ohranila strogo monetarno politiko, takšnega pritiska pa nad večjimi članicami ni možno izvajati. Na ta način se tudi pokaže omejenost vpliva ECB, saj so nekatere članice prepričane, da banka bolj ali manj ostaja pri grožnjah in da njihove kršitve ne bodo kaznovane ter da s takšnimi kršitvami ne bodo pomembneje vplivale na raven inflacije (Howarth in Loedl 2004, 832–853).

3.6.4 Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve v okviru Evropske komisije (DG ECFIN)

Generalni direktorat za gospodarske in denarne zadeve, ki deluje v okviru EK, je zadolžen za pripravo kratkoročnih makroekonomskih napovedi, spomladanske in jesenske, ki se nanašajo na države članice in evroobmočje, EU in države članice kandidatke ter nekatere države, ki niso v EU. Vsaka napoved zajema vsaj dvoletno obdobje. Poleg tega generalni direktorat pripravlja vmesne napovedi, v katerih ocenjuje revidirano realno rast BDP in inflacijo sedmih največjih držav članic za tekoče leto. Prav tako direktorat pripravlja projekcije rasti BDP za evroobmočje za naslednja četrletja (Evropska komisija 1995–2008). Lahko bi rekli, da ima Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve podobno funkcijo kot slovenski Urad RS za makroekonomske analize in razvoj – UMAR.

3.6.5 Odbor za ekonomske in denarne zadeve v okviru Evropskega parlamenta (ECON)

Odbor za ekonomske in denarne zadeve, ki deluje v okviru EP, je pristojen za ukrepe na področju ekonomske in monetarne politike, delovanje EMU ter evropskega monetarnega in finančnega sistema. Pristojen je za prost pretok kapitala in plačil, mednarodni monetarni in finančni sistem, za pravila o konkurenčnosti in državne oziroma javne pomoči, za področje davčnih predpisov, uravnavanje in nadzor finančnih storitev, institucij ter trgov in drugih zadev, ki se nanašajo na finančne storitve (Evropski parlament 2008). Opis institucij je namenjen predvsem lažjemu razumevanju analitičnega poglavja.

4. TEORETIČNA IZHODIŠČA

V nadaljevanju bom nanizala teoretična izhodišča, ki bodo v pomoč pri analizi predsedovanja Svetu EU in pri razumevanju same tematike. Predstavila bom analizo politik in znotraj nje podrobneje fazo in funkcijo oblikovanja dnevnega reda ter fazi iskanja alternativnih rešitev in uzakonjanja politik. To so namreč faze, v katerih ima Svet ECOFIN najpomembnejšo vlogo, zato bo razumevanje teh pojmov koristilo pri razumevanju delovanja Sveta. Nadaljevala bom z razlago systemske teorije oziroma teorije upravljanja, kako lahko z njeno pomočjo analiziramo strukturo, ki je delovala v času predsedovanja na področju ekonomskih in finančnih zadev, kako se je takšna struktura v času predsedovanja prilagodila novim nalogam. S tretjim teoretskim pristopom pa se bom dotaknila še enega zelo pomembnega vprašanja, ki ga pri analizi dela Sveta ECOFIN oziroma katerekoli formacije Sveta ne smemo zaobiti – to je vprašanje oziroma problem demokratičnega primanjkljaja.

4.1 Analiza politik

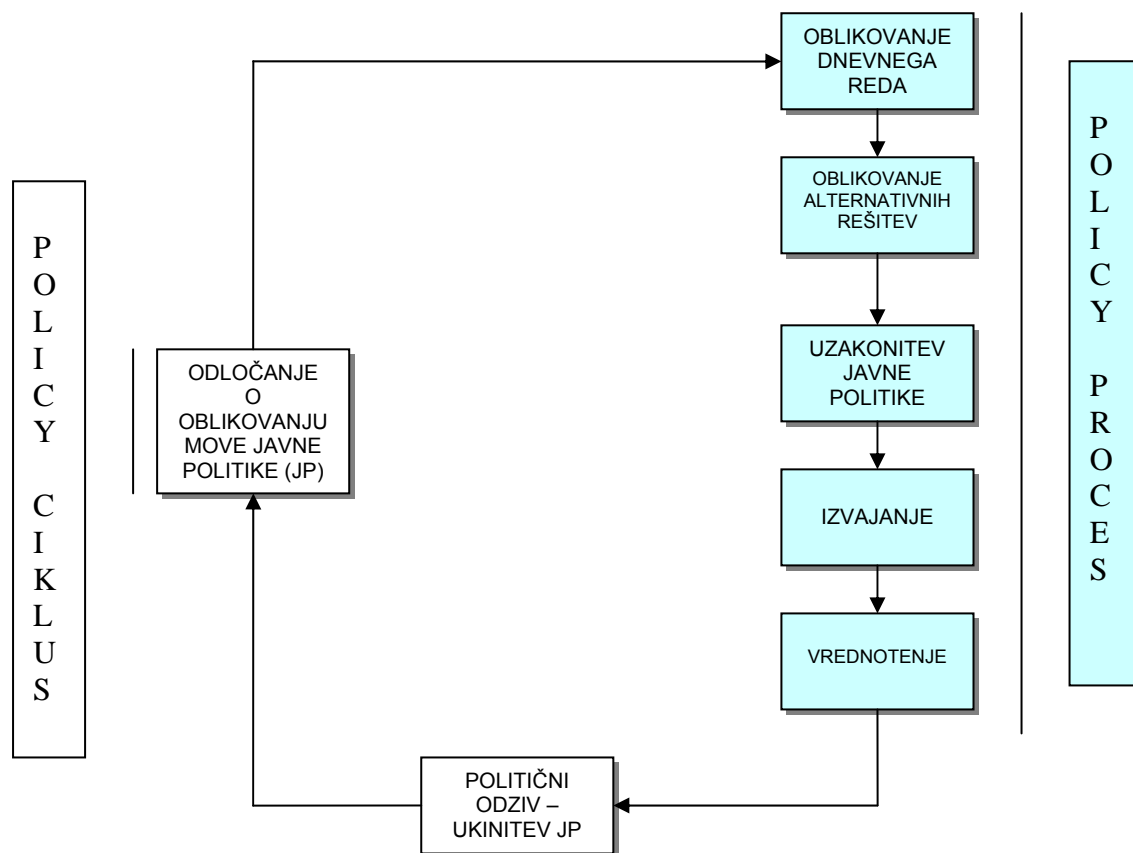
Pod pojmom analiza politik ali policy analiza lahko razumemo analizo oziroma raziskovanje javne politike, in sicer na dva načina. Prvi način je raziskava o javnih politikah, drugi način pa raziskava za javne politike. Policy analiza je torej lahko opisna (deskriptivna) in nam pomaga razumeti proces oblikovanja in izvajanja politik, lahko pa je svetovalna (preskriptivna) in je lahko v pomoč pri izboljšavah v procesu oblikovanja javne politike, njenega izvajanja in vrednotenja (Fink Hafner 2007, 10–11).

Na tem mestu pa je seveda treba opredeliti tudi pojem javna politika. Javno politiko je najpreprosteje definiral Dye, ki pravi, da je »javna politika vse tisto, za kar se vlada odloči, da bo ali ne bo naredila«, Jenkins pa je javno politiko natančneje definiral kot »niz medsebojno povezanih odločitev, ki jih sprejme politični igralec ali skupina igralcev, nanaša pa se na izbor ciljev in sredstev, s katerimi naj bi te cilje dosegli«. Izbrani cilji in sredstva za njihovo dosegajo naj bi bili načeloma znotraj specifičnega prostora, v katerem imajo ti igralci možnost zastavljene cilje tudi uresničiti (Krašovec 2002, 5). Glavni namen javne politike je torej, da najprej definira obstoječi družbeni

problem in ponudi rešitve zanj (Fink Hafner 2007, 16). Igralci, ki sodelujejo v procesih oblikovanja javnih politik, so največkrat predstavniki različnih skupin, kot so interesne skupine, predstavniki vladnih institucij, organizacij, gospodarskih oblik delovanja, lokalnih enot in posamezne države (Krašovec 2002, 8). To pomeni, da isti igralci lahko delujejo na več različnih ravneh: lokalni, nacionalni in nadnacionalni.

»Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik so empirični procesi, ki jih prepoznamo po tem, da zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike«. Ob tem je potrebno podrobneje predstaviti procesualni model (glej sliko 4.1), ki temelji na naslednjih fazah: 1. zaznava družbenega oziroma javnopolitičnega problema in oblikovanje političnega dnevnega reda; 2. oblikovanje alternativnih rešitev; 3. uzakonitev oziroma legalizacija izbrane rešitve; 4. implementacija oziroma izvajanje javne politike in 5. evalvacija oziroma vrednotenje učinkov (Fink Hafner 2007, 19).

Slika 4.1: Policy proces in policy cikel



Vir: Fink Hafner (2007, 21).

4.1.1 Uvrstitev javnopolitične teme na dnevni red, oblikovanje dnevnega reda, oblikovanje alternativnih rešitev in uzakonitev oziroma legalizacija rešitev

Proces odločanja in oblikovanja javnih politik se začne s postavitvijo določenega problema na **dnevni red** odločevalcev. Po mnenju mnogih avtorjev pa je ta proces tudi ključen za reševanje neke problematike, saj šele z uvrstitvijo na dnevni red postane javna politika obravnavana in je možno določati rešitve. Ta faza pa tudi bistveno določa sam proces. Grdešič na primer pravi, da je treba temeljito analitično razlikovati med »zaznavo in opredelitvijo problema, mobilizacijo in agregacijo igralcev v posameznih fazah problema in vsebinskim oblikovanjem dnevnega reda legitimnih političnih institucij (Lajh in Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 126–132). Seveda je treba dodati, da se pomembnejše tematike ali urgentne zadeve hitreje uvrstijo na dnevni red, kot manjši problemi, kar je povsem logično. Hkrati pa je to eden od dejavnikov, ki določa dinamiko oblikovanja dnevnega reda.

Pri oblikovanju alternativnih rešitev je bistveno izpostaviti, da se navadno začnejo rešitve oblikovati že prej, že v fazi opozarjanja na družbene probleme in se torej prva in druga faza v policy procesu prepletata. Vendar ni nujno, da bo rešitev za problem poiskana in da bo sprejeta, zato se lahko proces ustavi oziroma se točka umakne z dnevnega reda (Fink Hafner 2007, 144).

V primeru uspešno poiskanih rešitev pa sledi faza legalizacije oziroma uzakonitve.

4.2 Teorija upravljanja sistemov

Najpogostejša in najpreprostejša definicija sistema je, da je opredeljen kot celota, sestavljena iz delov, ali celota, ki jo je moč ločiti od njene okolice (Haček in Bačlija 2007, 8). Sistem lahko imenujemo tudi struktura in vsaka organizacija ali struktura se oblikuje za doseganje nekega cilja, zato, da s ciljem zadovolji določene interese in potrebe. Torej je organizacija sredstvo za doseg določenega cilja (Rakočević 1991, 29). Razlika med sistemom, strukturo in organizacijo je ta, da se slednja pojma pogosteje uporabljata za posamezne vidike sistematičnosti, kot sta na primer proces

nastanka celote iz posameznih delov ali značilnost razporejanja posameznih elementov znotraj sistema (Haček in Bačlija 2007, 11), kar bo prišlo v poštev tudi v analitičnem delu diplomske naloge.

Pri obravnavi sistema sta pomembni dve vprašanji: kako doseči največjo možno prilagodljivost, ki omogoča učinkovitost, in kako zagotoviti sodelovanje članov pri odločitvah sistema. Prvo vprašanje se nanaša predvsem na vidik uspešnosti sistema, drugo pa na politične odnose v sistemu (Haček in Bačlija 2007, 11). Ob tem pa se je potrebno zavedati, da sistem ne deluje sam po sebi. Pomembna je notranja strukturiranost odnosov, ki se odvijajo med deli sistema, te pa je možno urediti z upravljanjem. Šmidovnik na primer je upravljanje natančno opisal kot »upravljanje v organizacijskih sistemih, ki vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji od določitve ciljev, njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvajanja ter prek povratne informacije (feedback) v obratni smeri« (Haček in Bačlija 2007, 15).

4.2.1 Kibernetško informacijska teorija upravljanja

Ko imamo enkrat vzpostavljeno strukturo z odnosi in je upravljana, je zelo pomemben vidik načina upravljanja. Za dobro delovanje strukture ali organizacije je izrednega pomena dobra in učinkovita pretočnost informacij.

Kibernetško – informacijska teorija je izpeljana iz systemske teorije in skupaj z njo prikazuje bistvo upravljanja in procese, ki potekajo v njem. Kibernetška akcija so sistem, informacijski vložek (input), izkupiček (output) in povratna informacija (feedback), kjer gre za sklenjen krog in tako lahko govorimo o kibernetško – informacijski teoriji (Haček in Bačlija 2007, 18). Pri tem pa je zelo pomembno, da informacije tečejo po poteh oziroma komunikacijskih kanalih. Ti morajo biti točno določeni in tehnično dovršeni, saj morajo omogočiti, da pride prava informacija ob pravem času na pravo mesto. Komunikacijsko omrežje oziroma sistem komunikacijskih poti mora biti v skladu z organizacijsko strukturo organizacije. Le tako je zagotovljeno, da lahko odgovorni ljudje v organizaciji prihajajo stalno do tistih informacij, ki so nujne za opravljanje njihovih funkcij (Šmidovnik 1985, 35). To je še

toliko pomembneje, če gre za upravljanje na več ravneh, kot je primer upravljanje na nacionalni in nadnacionalni ravni.

4.3 Demokratični primanjkljaj

Naj k teoretičnim izhodiščem dodam še problem, ki ga tudi v tej diplomski nalogi ni moč zaobiti. To je problem demokratičnega deficita oziroma primanjkljaja. Da bi lahko definirali demokratični primanjkljaj, je treba najprej pojasniti, kaj se sploh razume pod besedo in pojmom demokracija. Joseph Schumpeter je demokracijo na primer opredelil kot »sistem, ki omogoča sprejemanje političnih odločitev, v katerem posamezniki pridobivajo moč odločanja na podlagi tekmovanja za glasove«. Norberto Bobbio pa je demokracijo opredelil kot »sistem pravil, ki omogočajo najširše sodelovanje državljanov pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo celotno družbo«. Vsem definicijam demokracije v sodobni družbi pa je skupno, da ima v modernih demokratičnih vladavinah osrednjo vlogo parlament (Zajc 2004, 15–19). Kar pa za Evropski parlament na primer ne moremo trditi. Resda gre za povsem specifično vladavino, zato se na tej ravni pogosto govori o demokraciji v nastajanju. Kljub temu pa ne smemo prezreti demokratičnega deficita, ki se najbolj odraža na EP, pa tudi na EK in Svetu EU.

Za dosego večje demokratičnosti so bile sicer sprejete štiri revidirane pogodbe: Enotna evropska listina, Maastrichtska pogodba, Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice. V te pogodbe so bile vnesene institucionalne spremembe za dosego večje institucionalne uravnoteženosti in zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja (Lajh v Fink Hafner 2004, 44). Pa vendarle deficit ostaja. Zmanjšala naj bi ga Lizbonska oziroma reformna pogodba, vendar je njena usoda zaenkrat še nejasna zaradi nedavne zavrnitve na irskem referendumu. Demokratični primanjkljaj se najbolj kaže v odsotnosti EP, če smo rekli, da je parlament temelj demokratične vladavine, poleg tega pa se primanjkljaj odraža tudi v netransparentnosti delovanja institucij, neenakomerni zastopanosti držav oziroma njenih volivcev – državljanek in državljanov, tudi v premajhni informiranosti ljudi in odsotnosti civilne družbe, čeprav se vloga le-te povečuje. Kje vse se kaže demokratični primanjkljaj Sveta EU, posledično tudi formacije Sveta ECOFIN, pa bo analizirano v naslednjem poglavju.

5. PREDSEDOVANJE SLOVENIJE SVETU ZA EKONOMSKE IN FINANČNE ZADEVE (ECOFIN)

Predsedovati pomeni, da država članica za šest mesecev prevzame vodenje oziroma predsedovanje Svetu EU. To pa v praksi pomeni, da država članica ne predseduje celotni EU, temveč zgolj eni od njenih institucij – Svetu EU. Poleg tega so predsedujoči državi zaupana vodenja Evropskega sveta (Rabzelj 2007, 33). Predsedovanje držav članic je vpeljala že Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, t. i. Rimska pogodba iz leta 1957, ki je določila, da države članice izmenično prevzamejo vlogo predsedujoče Svetu EU za šest mesecev. Leta 1992 so se z Maastrichtsko pogodbo naloge predsedstva razširile tudi na predsedovanje Evropskemu svetu, ki se pod vodstvom predsednika države ali vlade predsedujoče države članice sestane vsaj dvakrat letno (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 13). Za našo državo je bilo predsedovanje sploh izziv. Ne le, da smo kot prva nova članica prvi uvedli evro, ravno tako nam je bila kot prvi novi članici zaupana naloga predsedovanja oziroma smo ocenili, da bomo tej nalogi kos. Države članice se predsedovanju ne morejo odpovedati, lahko pa vplivajo na vrstni red.

Naloge predsedovanja so:

- priprava in vodenje zasedanj Evropskega sveta, Sveta EU, pripravljalnih odborov in delovnih skupin;
- zastopanje Sveta EU pri sodelovanju z drugimi institucijami EU in
- zastopanje EU v mednarodni skupnosti (Urad vlade za komuniciranje 2008).

Predsedstvo pripravlja, sklicuje in vodi sestanke Sveta EU na vseh ravneh, predsedujoči delovnim telesom Sveta pa je odgovoren, da delo poteka gladko. Naloga predsedujoče države in predsedujočega Svetu EU je, da usklajuje nasprotujoče si interese, torej deluje kot posrednik, in skrbi za to, da so sklenjeni kompromisi pri predlogih za rešitve, saj to omogoča, da se na posameznih zadevah oziroma dosjelih dosežejo premiki (Rabzelj 2007, 33–35). Kot velewa to splošno veljavno načelo, se je tega cilja držala tudi Slovenija. Tako je namreč zapisano v Poročilu o predsedovanju Slovenije Svetu EU:

»Za uspešno opravljanje zaupanih nalog je moralo predsedstvo spoštovati zlasti načeli nevtralnosti in nepristranskosti. Cilj slovenskega predsedovanja je bil namreč doseči napredek pri delu celotne EU, za to pa je bilo treba iskati in doseči kompromis med različnimi ali celo nasprotujočimi si predlogi za sklepanje dogovorov med zdaj že 27 državami članicami, pri tem pa upoštevati še stališča Evropske komisije in Evropskega parlamenta« (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 17).

V vlogi posrednika se mora predsedujoča država posluževati tudi neformalnega delovanja v obliki lobiranja, pogajanj, neformalnih sestankov s predstavniki držav članic in evropskih institucij. Tukaj je opravljena glavnina dela, na višjih ravneh se dejansko v velikih primerih samo še zgolj formalno odloča. Poleg formalnih srečanj, ki potekajo v Bruslju, Luksemburgu in Strasbourgu, se je v zadnjih letih uveljavila praksa, da predsedujoče države organizirajo tudi neformalna srečanja, bodisi na ministrski ravni bodisi na nižjih ravneh v obliki konferenc, srečanj in drugih dogodkov. Pomembno pa je tudi sodelovanje z EP in EK. Ministri namreč v času predsedovanja nastopajo pred odbori EP, EK pa je tista, ki ima iniciativno zakonodajno pravico in je dnevni red Sveta v veliki meri odvisen od njenih pobud in njenega dela (Rabzelj 2007, 33–35).

Predsedujoča država podpisuje sprejete pravne akte in nosi vso politično odgovornost za odločitve, ki jih sprejme. Pri opravljanju svoje funkcije pa velja načelo nevtralnosti, ki ga mora upoštevati, in sicer da v ospredje postavi evropske interese, ne lastnih ali interesov posameznih članic (Urad vlade za komuniciranje 2008). Kljub takšni dolžnosti pa vendarle obstajajo možnosti za oblikovanje lastne politične dimenzije predsedovanja, kar se najbolj kaže pri oblikovanju dnevnega reda, v političnem tonu in v časovni dinamiki obravnavanja prioritet (Rabzelj 2007, 36). Odgovor na vprašanje, v kolikšni meri je Slovenija na področju ekonomskih in finančnih zadev izkoristila takšno priložnost, bom poskušala pridobiti skozi samo vsebinsko analizo predsedovanja.

5.1 Priprave na zasedanje Sveta ECOFIN¹³

Pravico do zakonodajne iniciative oziroma do priprave predlogov zakonov ima zgolj EK, ki nato predlog pošlje v obravnavo Svetu EU. Si pa na številnih področjih Svet in Evropski parlament delita zakonodajno funkcijo. Ravno tako lahko ti dve instituciji priporočita EK, naj poda ustrezne predloge. Svet in EP sta torej v večini primerov pristojna za končno odobritev in sprejem predpisov. EP je pri pomembnejših temah vključen v postopek soodločanja s Svetom EU ali mora podati soglasje. Prav tako je lahko vključen v postopek sodelovanja, katerega uporaba se je razširila tudi na določene ukrepe, ki zadevajo EMU. V posvetovalnem postopku pa se mora Svet EU posvetovati z EP, vendar mu mnenja ni potrebno upoštevati (Urad vlade za komuniciranje 2004). V nekaterih primerih lahko Svet deluje samostojno. Svet sprejema odločitve bodisi s kvalificirano večino¹⁴ bodisi soglasno – sem sodi na primer tudi področje fiskalne politike (Urad vlade za komuniciranje 2008), obstaja pa tudi glasovni prag za manjšino, ki odločitev lahko blokira. Ob tem je treba dodati, da je veliko odločitev usklajenih že na nižjih, podministrskih ravneh.

Vse točke dnevnega reda zasedanja Sveta EU oziroma podlage za ministrska zasedanja pripravlja odbor stalnih predstavnikov držav članic pri EU, ki se imenuje Coreper. Ta zaseda vsak teden, in sicer v dveh različnih sestavah. Coreper II, ki ga predstavljajo veleposlaniki (vodje predstavništva držav članic EU), pripravlja »politične« odločitve na področju splošnih zadev, zunanjih odnosov, financ, pravosodja in notranjih zadev. Coreper I, ki ga predstavljajo namestniki veleposlanikov, pa pripravlja »tehnične odločitve« na področju notranjega trga, potrošnikov, industrije, raziskav, transporta, energetike, okolja in kmetijstva (Kocijančič 2004). Coreper je zadnja instanca pred odločitvijo na ministrski ravni, zato se z oblikovanjem stališč ne sme čakati na uvrstitev točke na dnevni red Coreperja, saj je takrat za učinkovito zagovarjanje stališč že prepozno. Coreper podobno kot Svet EU odloča večinoma o odprtih vprašanjih, ki so politične narave, skoraj nikoli pa o tehničnih zadevah, ki se rešujejo na ravni ekspertov. V času predsedovanja je vloga Coreperja le malenkost drugačna, velja namreč, da se vzdrži podajanja lastnih stališč (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 7).

¹³ Priprave so sicer opisane na splošno za Svet EU, veljajo pa v celoti tudi za ECOFIN.

¹⁴ Postopek je opisan pod točko 4.5.1.

Pri pripravi stališč je pomembno, da linija političnih usmeritev ostane od začetka obravnave posameznega dosjeja do konca nepretrgana. Je pa prva politična usmeritev potrebna že v zgodnji fazi obravnave, v prvi vrsti na delovni ravni in nato na Coreper-ju. Zasedanje Sveta EU je dejansko zadnja faza pri obravnavi posameznih dosjejev. Ministri jih dokončno sprejmejo ali vrnejo v obravnavo na nižjo raven z novimi političnimi usmeritvami, ki jim morajo diplomati slediti.

5.1.1 Oblikovanje dnevnega reda in iskanje alternativnih rešitev

Tretji člen Poslovnika Sveta EU določa, da na podlagi 18-mesečnega programa Sveta predsednik določi začasni dnevni red za vsako sejo, nakar se ta dnevni red¹⁵ pošlje članom Sveta in EK najmanj 14 dni pred začetkom zasedanja. Člani Sveta in EK pa morajo najmanj 16 dni pred zasedanjem Svetu poslati svoje predloge za uvrstitvev na dnevni red, skupaj z vso pripadajočo dokumentacijo (Poslovnik Sveta EU, 3. čl). Pred zasedanjem Coreper zasedajo odbori, na področju ekonomskih in finančnih zadev Ekonomsko-finančni odbor oziroma Odbor za ekonomsko politiko (EFC/EPC). Formulacija končnega kompromisa se nato običajno sprejme v Coreperju, predsedujoči Coreperja pa nato svetuje predsedniku formacije Sveta EU kako najbolje doseči soglasje (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2007, 8).

Kako pa zgleda praksa? Predvsem se pojavi vprašanje, v kolikšni meri lahko posamezna država na posameznem področju (v našem primeru ECOFIN) uveljavi svoje interese oziroma vpliva na oblikovanje dnevnega reda. Pri vseh formacijah Svetov je podobno, kar velja tudi za ECOFIN. Predsedujoča država ima tri vzode uveljavljanja svojih nacionalnih interesov. Prvi način je, da jih uveljavi, še preden EK predstavi predlog novega akta. Predsedujoča država ima namreč neposrednejši dostop do EK in lahko sugerira, kakšnih rešitev si želi. Drugič ima država možnost vplivanja v samem postopku oziroma pri sami obravnavi zakonodajnega akta, ko se pripravljajo kompromisni predlogi. Ti so v izključni pristojnosti predsedujoče in tu lahko uveljavi največ svojih interesov, seveda na takšen način, da je kompromisni predlog še vedno sprejemljiv za ostale države članice. Tretji način, ki se tudi pojavlja

¹⁵ Treba je ločiti med dnevnim redom Evropske komisije, dnevnim redom EP in dnevnim redom Sveta EU, saj ima vsaka institucija svoj dnevni red pri sprejemanju odločitev, vsebina pa se seveda logično prepleta.

v praksi, pa ni ravno najprimernejši. To, da predsedujoča država nekega zakonodajnega predloga, ki ji ni v interesu, enostavno ne uvrsti na dnevni red, kar pomeni, da do obravnave sploh ne pride. Po besedah Mavka bi bilo naivno pričakovati, da predsedujoča svojih interesov ne bo uveljavila. Predsedujoča država mora dopustiti razpravo o vseh nasprotujočih si mnenjih. Če je njeno nacionalno stališče 1 proti 26 drugih držav članic, kot je že zapisano v predhodnem tekstu, se pričakuje, da se točka umakne z dnevnega reda. V kolikor pa je nacionalno stališče del koalicijskega stališča z nekaj drugimi državami, je to povsem običajen in uporabljan postopek. Prvega načina se je Slovenija posluževala na vseh področjih, drugega načina pa se je na področju ekonomskih in finančnih zadev posluževala na primer pri obravnavi Solventnosti II ter finančne stabilnosti (Mavko 2008). V praksi je torej nevtralnost predsedujoče bolj teoretične narave, saj uveljavljanje interesov državljanov Evropske unije, ki so posledično tudi interesi Slovenije, uporablja v vseh fazah zakonodajnega postopka.

5.2 Prioritete slovenskega predsedovanja na področju Sveta ECOFIN in njihova realizacija

Cilje predsedovanja si vsaka država določi sama, predvsem pa je cilj vseh doseči čim večji napredek na zakonodajnem področju, ki je v pristojnosti posameznega Sveta (Rabzelj 2007, 35). Slovensko predsedovanje je bilo zadnje v sklopu »tria¹⁶«, za Nemčijo in Portugalsko, s katerima je Slovenija pripravila skupni 18-mesečni program predsedovanja. V naslednjem triu so Francija, Češka in Švedska. Glavni nosilec predsedovanja Svetu ECOFIN je bilo Ministrstvo za finance RS s predsedujočim ministrom za finance dr. Andrejem Bajukom.

¹⁶ Pogodba o Ustavi za Evropo, podpisana v Rimu 29. oktobra 2004, a nikoli uveljavljena, je kot eno vidnejših sprememb predvidevala zamenjavo šestmesečnega samostojnega predsedovanja z osemnajstmesečnim skupinskim predsedovanjem treh držav članic. Čeprav pogodba ni bila uveljavljena, so države članice ohranile željo po okrepljenem sodelovanju med tremi zaporednimi predsedovanji (Evropska komisija 1995–2008). Tako so se oblikovale t.i. »trojke« oz. »trio« in med prvo predsedujočo trojko je bila uvrščena tudi Slovenija.

Glavne prioritete v skupnem programu na področju ECOFIN so bile zagotavljanje učinkovitih makroekonomskih politik, izboljšanje kakovosti javnih financ v EU in nadaljevanje dela na dokončanju notranjega trga, s poudarkom na finančnih storitvah in davkih. Poleg tega je bilo predvideno, da bo glavna pozornost namenjena tudi obravnavi pretresov na finančnem trgu in proučitvi situacije ter potreb po morebitni novi zakonodaji ali ustreznih ukrepih. Prioritete so v nadaljevanju razdelane po področjih (povzete so po Programu Sveta ECOFIN v času slovenskega predsedstva Svetu EU v letu 2008), ob tem pa je zapisana tudi realizacija, ki temelji predvsem na javni predstavitvi dosežkov. Primerjava bo pokazala, ali so bili uspešno realizirani vsi cilji in ali je na katerih področjih slovensko predsedstvo ECOFIN prispevalo dodano vrednost zaradi lastnih pobud.

5.2.1 Vmesni pregled lizbonske strategije

Bistven instrument ekonomske politike in reformnih procesov v EU je lizbonska strategija, katere glavni namen je rast in zaposlovanje ter izboljšanje konkurenčne sposobnosti EU prek reform na nacionalni ravni kot tudi na nadnacionalni ravni. Reforma lizbonske strategije je zaradi novih izzivov, s katerimi se sooča Evropa, kot so proces globalizacije, podnebne spremembe, staranje prebivalstva, v Integriranih smernicah za rast in zaposlovanje določila okvir, instrumente in način upravljanja za učinkovito spoprijemanje s temi izzivi. V času slovenskega predsedovanja je Evropski svet pregledal vmesno poročilo lizbonske strategije. Cilja na področju ekonomskih in finančnih zadev pa sta bila predvsem: **usklajen pristop**, ki bi ohranil sedanje smernice in okrepil nacionalno lastništvo reformnih programov ter učinkovitost večstranskega nadzora, in okrepitev komunikacijskih prizadevanj za večjo obveščenost ljudi, kaj prinaša lizbonski proces (Ministrstvo za finance 2007, 2).

Po podatkih ministrstva sta bila oba cilja realizirana. Na januarskem zasedanju so finančni ministri razpravljali o celotnem strateškem paketu v okviru srednjeročnega pregleda strategije za rast in delovna mesta. Izpostavili so, da je bil v preteklem triletnem obdobju dosežen napredek, vendar je zaradi izzivov, s katerimi se sooča EU, kot so staranje prebivalstva, globalizacija in finančna stabilnost, potrebna nadaljnja uveljavitev strukturnih reform, ki bodo omogočile krepitev okvira finančne

stabilnosti in soočanje z višjimi cenami surovin. Ravno tako so na zasedanju sklenili, da so strukturne reforme v preteklih letih prinesle dobre rezultate, saj je bilo v zadnjih dveh letih ustvarjenih šest milijonov in pol novih delovnih mest, do leta 2009 pa naj bi jih bilo še dodatnih pet milijonov. Ključne teme so bile predstavljene v dokumentu, namenjenemu za prispevek ECOFIN k zaključkom spomladanskega zasedanja Evropskega sveta (Ministrstvo za finance 2008). Med zaključke predsedovanja lahko prištejemo sprejetje širših smernic ekonomskih politik za novi triletni cikel 2008–2010 (Bremšak 2008).

5.2.2 Makroekonomska politika

Na področju makroekonomske politike si je predsedstvo Sveta ECOFIN postavilo za cilj **zagotoviti gospodarno izvajanje Pakta za stabilnost in rast**, za februar in marec 2008 je bilo namreč predvideno, da ECOFIN poda mnenje Sveta o programih stabilnosti in konvergenčnih programih držav članic. Med dogodke na makroekonomskem področju je bila uvrščena tudi **obravnavna konvergenčnih poročil EK in ECB**, na osnovi katerih je bilo predvideno, da Svet odloči, če katera od članic izpolnjuje konvergenčna merila za prevzem evra z letom 2009. K dogodkom sta bila uvrščena tudi **prevzem evra na Cipru in Malti** (posledično širitev evroobmočja) ter **10-letnica ECB**, v okviru katere si je predsedstvo zadalo za cilj, da oceni dosežke EMU in usmeri pozornost na prihodnje delovanje EMU. Na področju **kakovosti javnih financ** pa je si je slovensko predsedstvo začrtalo, da se bo osredotočilo predvsem na učinkovitost in uspešnost izdatkov za socialne transfere ter nadaljevalo razpravo o učinkovitosti izdatkov za javno izobraževanje (Ministrstvo za finance 2007, 2–3).

Eden od sklepov februarskega zasedanja ECOFIN je bil, da je treba nadaljevati z izvajanjem strukturnih reform za rast zaposlenosti in produktivnosti, nadaljevati z izboljšanjem kakovosti javnih financ in spoštovati pravila Pakta stabilnosti in rasti.

Na februarjem zasedanju so finančni ministri obravnavali in sprejeli tudi mnenje o prvi skupini posodobljenih programov stabilnosti in konvergenčnih programov enajstih držav članic. V splošnem so države članice v letu 2007 dosegle boljše

rezultate od pričakovanih. Šestnajst držav članic je že uresničilo svoje srednjeročne proračunske cilje, med njimi tudi Slovenija, ki je imela prvič proračunski presežek. Marca pa so ministri v okviru Pakta stabilnosti in rasti obravnavali in sprejeli mnenje o drugi skupini programov stabilnosti in konvergenčnih programov štirinajstih držav članic. Junija so ministri na podlagi ocene gospodarskih razmer oziroma poročil EK in ECB ugotovili, da Slovaška izpolnjuje merila za uvedbo evra 1. januarja 2009.

Malta in Ciper sta prevzela evro, zgodila se je 10-letnica ECB (podana je bila ocena, da je skupna valuta političen in gospodarski uspeh). Evro je bistveno pripomogel k večji integraciji finančnih trgov in se v svetovnem merilu usidral kot najpomembnejša rezervna valuta. Pripomogel je k ustvarjanju 16 milijonov novih delovnih mest od leta 1992. V času slovenskega predsedovanja ECOFIN se je začela razprava, kako delovanje EMU v prihodnjih letih še okrepiti.

Na aprilskem neformalnem zasedanju v Sloveniji in na majskem zasedanju so ministri razpravljali o kakovosti javnih financ, in sicer o potrebnih reformah, ki bi omogočile učinkovitejši in vzdržen sistem blaginje v Evropski uniji. Eden najbolj perečih izzivov, s katerimi se soočajo države članice, je izboljšanje učinkovitosti socialnih transferov glede na obseg izdatkov za socialne namene v njihovih proračunih. Finančni ministri so poudarili, da bo izboljšanje učinkovitosti izdatkov za socialne transfere imelo kritičen vpliv na zmožnost Evrope, da obdrži visoke dosežke evropskega socialnega modela (Ministrstvo za finance 2008).

5.2.3 Integriran trg za finančne storitve

Predsedstvo ECOFIN si je na tem področju zadalo cilj, da bo spodbujalo zakonodajne predloge, ki izvirajo iz Bele knjige EK o politiki finančnih storitev za obdobje 2005–2010. Ključni cilj je bilo sodelovanje ECOFIN z EK in EP pri **pripravi zakonodajnega besedila za direktivo Solventnost II** na področju zavarovalništva. Predvideno pa je bilo, da se med slovenskim predsedovanjem začne razprava o novih zakonodajnih predlogih, in sicer **spremembi direktive o investicijskih skladih UCITIS III** in spremembah **direktive o finančnih zavarovanjih ter direktive o dokončnosti poravnave pri plačilih in sistemih poravnave vrednostnih**

papirjev. Na področju infrastrukture finančnega trga pa je bil zastavljen cilj, da se natančno **spremlja napredek v zvezi s kliringom in poravnami.** Predsedstvo si je zadalo tudi cilj, da bo spodbujalo razpravo o finančnem izobraževanju, na področju **finančne stabilnosti** pa si je začrtalo tri glave cilje: odziv politike EU na dogajanja na finančnih trgih z vidika dogajanja od oktobra 2007 dalje in možna dodatno pridobljena spoznanja, izvajanje nadaljnjih aktivnosti, posvečenih nadzoru, v zvezi s pregledom Lamfalussyjevega procesa in krepitev dogovorov EU za upravljanje finančnih kriz (Ministrstvo za finance 2007, 3).

Ministrstvo za finance je v času predsedovanja največ pozornosti namenilo področju finančne stabilnosti, ki je bilo dejansko osrednja tema. Marca so finančni ministri sprejeli vmesno poročilo o razmerah na finančnih trgih, v katerem so izpostavili, da pogoji v mednarodnem finančnem sistemu ostajajo nestabilni. Sklenili so, da je treba izboljšati skrbnost in upravljanje s tveganji v posameznih institucijah. Ministri so po pregledu poročila zaključili, da izvajanje obširnega delovnega načrta, ki so ga sprejeli kot odziv na pretres, poteka skladno z načrti. Na aprilskem neformalnem zasedanju, ki so se ga udeleževali tudi guvernerji centralnih bank, pa so obravnavali več konkretnih vprašanj v okviru pregleda stanja po finančnem pretresu in glavni poudarek namenili prizadevanjem za preprečevanje ponovnega nastanka podobnih pretresov v prihodnosti. Rezultat neformalnega zasedanja je bil podpis Memoranduma o soglasju glede sodelovanja med finančnimi nadzornimi organi, centralnimi bankami in ministrstvi za finance Evropske unije glede čezmejne finančne stabilnosti (Ministrstvo za finance 2008). Na ministrstvu za finance so pri uresničevanju tega cilja izpostavili, da ostalim članicam niso vsiljevali svojih interesov, da so mirno usklajevali različna stališča in dosegli sporazum o nadaljnjih konkretnih korakih. ECOFIN je sprejel posodobitev načrta dela glede odzivov na finančni pretres in nadaljeval delo na vprašanih preglednosti, vrednotenja, upravljanja s tveganji in delovanju trga (Bremšak 2008).

Finančne storitve so bistvena sestavina pri izpolnjevanju lisbonske strategije. Direktiva Solventnost II je pomembna, ker bo okrepila zaščito imetnikov zavarovalnih pravic in povečala konkurenčno prednost evropskega zavarovalništva ob hkratnem upoštevanju njegove raznolikosti. Eden od ciljev na področju finančnih storitev je bil namreč tudi priprava zakonodajnega besedila za direktivo Solventnost II. Junija je

slovensko predsedstvo predstavilo poročilo o napredku pri pregledu omenjene direktive, ki bo na novo uredila začetek in izvajanje poslov zavarovanja ter pozavarovanja. To je ključna okvirna direktiva na področju finančnih storitev. Svet je začel predlog EK obravnavati januarja in je do junija uspel doseči nekatere glavne mejnike. Od 313 členov direktive je po slovenskem predsedovanju ostalo odprtih le še sedem.

Kar zadeva klirinški dolg in poravnave, so na aprilskem neformalnem zasedanju ministri in guvernerji razpravljali o napredku ukrepov, namenjenih izboljšanju infrastrukture kliringa in poravnav za transakcije z vrednostnimi papirji, s ciljem zagotoviti kar najbolj učinkovito in varno izmenjavo vrednostnih papirjev znotraj EU. Na splošno so ugotovili, da je bil dosežen velik napredek tako v zasebnem kot javnem sektorju in da je potrebno še nadaljevati določena prizadevanja.

V času slovenskega predsedovanja ECOFIN se je začela razprava o spremembi direktive o investicijskih skladih UCITIS III in spremembah direktive o finančnih zavarovanjih ter direktive o dokončnosti poravnave pri plačilih in sistemih poravnave vrednostnih papirjev (Ministrstvo za finance 2008).

5.2.4 Davki

Na področju obdavčevanja si je predsedstvo ECOFIN zadalo tri osnovne cilje, in sicer začetek razprav **o novem zakonodajnem predlogu za direktivo Sveta v zvezi z DDV na finančne in zavarovalniške storitve**, poleg tega pa **nadaljevanje razprave o nižanih stopnjah DDV**, drugi cilj je bil na področju trošarin osredotočiti se na revidirano **horizontalno direktivo 92/12** in tretji cilj je bil posebno pozornost nameniti **boju proti davčnim utajam** (Ministrstvo za finance 2007, 4).

Februarja je ECOFIN sprejel sveženj davka na dodano vrednost (DDV) in posodobitev direktive o posrednih davkih na zbiranje kapitala.

Na marčevskem zasedanju pa so se na področju davka na dodano vrednost ministri lotili tudi razprave o ukrepih boja proti davčnim goljufijam, vendar pa o zaključkih niso

uspeli doseči soglasja in zato se bo proučevanje konvencionalnih ukrepov boja proti davčnim goljufijam nadaljevalo (Ministrstvo za finance 2008).

Med realizirane cilje se uvršča tudi dosežen napredek pri predlogih o DDV na finančne ter zavarovalne storitve, o tehničnih spremembah DDV direktive ter o posodobitvi splošnega režima za trošarine (Bremšak 2008).

5.2.5 Energija in podnebne spremembe

ECOFIN se na tem področju vključuje v oblikovanje politike z namenom, da se **zagotovi skupen pristop, ki bo stroškovno učinkovit** in utemeljen na tržno zasnovanih instrumentih (Ministrstvo za finance 2007, 5).

Februarja so finančni ministri EU sprejeli sklepe v zvezi z učinkovitostjo ekonomskih instrumentov pri uresničevanju ciljev v energetiki in pri podnebnih spremembah. Poudarili so, da ECOFIN podpira vodilno vlogo Evrope pri uresničevanju ciljev na teh dveh področjih. Opozorili so, da naj bi prehod v gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika potekal tako, da bosta zagotovljena vzdržna gospodarska rast in zdrave javne finance. Ministri so poudarili, da morajo biti ovrednoteni in upoštevani celotni stroški predloga Evropske komisije. K zaključkom pa so dodali tudi, da je treba razviti instrumente, ki bodo temeljili na tržnih načelih, kot so npr. shema za trgovanje z emisijami in okoljski davki (Ministrstvo za finance 2008).

5.2.6 Proračun Evropske unije in proračunski nadzor

Proračun Evropske unije določajo trije elementi, in sicer finančne perspektive, ki določijo porabo proračunskih sredstev za obdobje sedmih let, naslednji element je odločitev o lastnih sredstvih, ki določi maksimalni znesek in vrsto prihodkov proračuna EU, tretji element pa je letni proračun, ki mora ostati v mejah, določenih s prvima dvema elementoma. V času slovenskega predsedovanja Svetu ECOFIN so bili med cilji **zagotovitev obravnave razrešnice Evropski komisiji** in agencijam za izvrševanje proračuna za leto 2006, obenem pa pripraviti **prioritete za proračun za**

leto 2009 in zagotoviti dobro finančno poslovanje pri izvajanju evropskega proračuna za leto 2008 (Ministrstvo za finance 2008).

Kar zadeva proračun, je med dosežki predsedovanja naveden Sporazum za spremembo proračuna EU za leto 2008. S spremembo proračuna so bila zagotovljena sredstva Solidarnostnega sklada za sanacijo poplav v Železnikih (Bremšak 2008).

Prav tako je bilo obravnavano in podano priporočilo za razrešnico Evropski komisiji glede izvrševanja proračuna za leto 2006, ki jo je Svet ECOFIN obravnaval na februarjem zasedanju. Na marčevskem zasedanju pa so bile dorečene tudi prioritete proračuna za leto 2009 (Ministrstvo za finance 2008).

5.2.7 Zahodni Balkan

Med cilji slovenskega predsedstva je omenjena tudi **podpora gospodarskega dialoga s tretjimi državami, partnerji v soseščini, partnerji ASEM** in drugimi (Ministrstvo za finance 2007, 5).

Minister za finance in predsednik ECOFIN dr. Andrej Bajuk se je v okviru podpore gospodarskega dialoga s tretjimi državami udeležil zasedanja G8 v Osaki na Japonskem, s partnerji ASEM pa se je v Severni Koreji srečal junija (Ministrstvo za finance 2008).

Med realiziranimi cilji je na tem mestu treba omeniti tudi maja sprejeto odločitev o vzpostavitvi celovitega mehanizma financiranja Zahodnega Balkana. Ta naj bi povezal obstoječe instrumente financiranja s strani EK, držav članic EU in mednarodnih finančnih institucij. Na ta način bo EU poenotila razpoložljive vire financiranja za Zahodni Balkan in to naj bi prispevalo k hitrejši integraciji te regije. Zahodni Balkan je bila ena od ključnih prioritiet slovenskega predsedstva Svetu EU, saj sta stabilnost in razvoj regije ključnega gospodarskega pomena za Slovenijo. Dve tretjini slovenskih investicij je namenjenih ravno državam Zahodnega Balkana

(Bremšak 2008). Zahodni Balkan je bila pobuda slovenskega predsedstva in je v večji meri nacionalni interes kot pa evropski.

5.2.8 Razprava o visokih cenah hrane in nafte

Med dosežki je primerno omeniti še razpravo o visokih cenah hrane in nafte, ki je bila sprožena na aprilskem neformalnem zasedanju kot odziv na dogajanje na svetovnih trgih. Pobudo zanjo je dalo slovensko predsedstvo in je bila v interesu vseh državljanov EU (tudi Slovenije, ki se je v zadnjem obdobju soočala z visokimi cenami nafte in hrane ter posledično z visoko inflacijo). ECOFIN se je zavezal, da bo proučil ukrepe za soočenje z visokimi cenami hrane in nafte (Bremšak 2008). Ministri so največ pozornosti namenili razpravi o posledicah visokega povečanja cen hrane v letih 2007 in 2008 v Evropski uniji ter v svetu, ki najbolj prizadenejo najrevnejše. Razlogi so zapleteni in so nastali večinoma zunaj Evropske unije. Dogovorjeno je bilo, da je treba uvesti ustrezne ukrepe, ki bodo zagotovili povečanje ponudbe in pomagali zmanjšati pritisk na povečevanje cen hrane v Evropski uniji. Ministri so sklenili, da je treba poiskati rešitve za prilagoditev evropskega gospodarstva. Odločili so se, da morajo biti morebitni ukrepi za olajšanje posledic povečanih cen nafte namenjeni najrevnejšemu delu prebivalstva kratkoročni in ciljno naravnani (Ministrstvo za finance 2008).

5.2.9 Razno

Kot področje, ki med cilji ni bilo posebej omenjeno, saj formalno ne sodi pod okrilje ECOFIN, pa velja izpostaviti tudi področje carine¹⁷. Sprejet je bil nov posodobljen carinski zakonik, ki bo poenostavil evropske predpise. Povečali se bodo učinkovitost, preglednost in zaupanje javnosti, doseženi pa naj bi bili tudi cilji pobude o e-upravi. Poleg vsega naštetega bo carinski zakonik pripomogel k nadaljnji poglobitvi enotnega trga (Bremšak 2008).

¹⁷ Carinsko področje formalno sodi pod okrilje Sveta za konkurenčnost, ki ga v Sloveniji pokriva Ministrstvo za gospodarstvo, vendar pa delo Delovne skupine Sveta za carinsko unijo v celoti pokriva Ministrstvo za finance.

5.3 Realizirani dogodki na formalni in neformalni ravni

V času slovenskega predsedovanja Svetu EU je bilo skupno (glede na kraj dogodkov) v Sloveniji izvedenih 289 dogodkov, v Bruslju 3455 dogodkov in 4252 dogodkov drugje po svetu. Tako je bilo v okviru predsedovanja Slovenije Svetu EU izvedenih okoli 8000 dogodkov (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 11). Ministrstvo za finance je v tem času v Sloveniji izvedlo in organiziralo naslednje večje dogodke: neformalno zasedanje ministrov za finance ECOFIN na Brdu pri Kranju, neformalno zasedanje Delovne skupine visokih davčnih uradnikov, neformalno zasedanje Proračunskega odbora, konferenco o carinskem sodelovanju v Jugovzhodni Evropi, Konferenco o kakovosti terciarnega izobraževanja v luči ekonomske politike in zasedanje Delovne skupine za carinsko unijo (Ministrstvo za finance 2008). Sicer pa je predsedstvo Svetu ECOFIN oziroma predsednik dr. Andrej Bajuk vodil šest zasedanj ECOFIN (eno neformalno), štirikrat je nastopil v EP, nagovoril udeležence sedmih konferenc, udeležil se je spomladanskega zasedanja Evropskega sveta in seje ECB ter na šestih mednarodnih dogodkih predstavljal stališča EU (Bremšak 2008).

5.4 Stroški predsedovanja

V času predsedovanja Evropska unija krije stroške za vodenje dela na sedežu Sveta EU v Bruslju in Luksemburgu, predsedujoča država pa plača zasedanje Evropskega sveta. Poleg tega stroške za dogodke, ki jih predsedujoča država pripravi v svoji državi, v celoti krije sama, razen stroškov tolmačenja za pet neformalnih zasedanj Sveta EU (Rabzelj 2007, 39). Vlada RS je za projekt predsedovanja Slovenije Svetu EU namenila 62,3 milijona evrov, kar vključuje izdatke od leta 2005 do leta 2008. Po trenutni oceni je predsedovanje izpeljano v finančnih okvirih, kot so bili načrtani, vendar to še ni dokončna ocena, saj v času zaključka priprave poročila o predsedovanju še niso bili prejeti vsi računi za stroške predsedovanja. Končno finančno poročilo bo pripravljeno predvidoma sredi jeseni, ko bo končano finančno poslovanje, povezano z dogodki predsedovanja (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 12).

Znotraj tega finančnega okvira je bilo ministrstvu za finance odobrenih 5,6 milijonov evrov, in sicer za plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalcev za socialno varnost, izdatke za blago in storitve, sem pa sodijo tudi tekoči transferi v tujino in investicijski transferi proračunskim uporabnikom (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 132). Za logistične stroške je ministrstvo odštelo 36 tisoč evrov, kamor so prišteti le nekateri logistični stroški štirih podministrskih dogodkov v okviru predsedovanja EU (obedi izven Brda, fotografije, stroški izletov, voda na zasedanju, izdelava vabil, prenočišča predstavnikov ministrstva za finance). Ostale logistične stroške teh dogodkov sta krila Sekretariat za predsedovanje (pogostitev med odmori, prevozi iz letališča, prevozi na zasedanja, prevozi na izlete, stroški študentov – oficirjev za zvezo, stroški osebja na Brdu, stroški obedov na Brdu, papirno gradivo, tisk akreditacij, cvetlični aranžmaji, tolmačenje, ipd.) in Urad Vlade RS za komuniciranje (promocijska darila, promocijski material). Ministrstvo za finance pa ni krilo logističnih stroškov izvedbe neformalnega ECOFIN, saj so bili ti kriti iz sredstev Sekretariata za predsedovanje. Nekatero stroške v okviru tega dogodka je tudi težko natančno določiti. Mavko poudarja, da se je ob vsem tem treba zavedati, da je bila večina sredstev od 62 milijonov evrov, kolikor je bilo porabljenih za predsedovanje, potrošenih v Sloveniji, kar predstavlja spodbudo gospodarstvu. Temu je treba prišteti še sredstva, ki so jih porabili tuji obiski in jih po Mavkovem mnenju ni bilo malo (Mavko 2008).

5.5 Kadrovske spremembe in organizacijska struktura

Vlada RS je oktobra 2005 sprejela kadrovski načrt organov državne uprave za predsedovanje Slovenije EU. Odobrenih je bilo do 330 dodatnih zaposlitev za določen čas. V posameznih primerih pa so bili angažirani tudi zunanji strokovnjaki, ki niso zaposleni v javni upravi. Na Stalnem predstavništvu v Bruslju je bilo sistemiziranih 170 delovnih mest (Rabzelj 2007, 42). V celoti je bilo v projekt predsedovanja Svetu EU vključenih 2786 javnih uslužbencev. Na vsebinskih nalogah je delalo 1160 javnih uslužbencev, na koordinacijskih, organizacijskih in logističnih nalogah pa 1626 javnih uslužbencev. Pretežni del, 2621 javnih uslužbencev je delalo v Ljubljani, 165 pa na Stalnem predstavništvu Republike Slovenije pri EU v Bruslju. V

projektu je sodelovalo še 133 zunanjih strokovnjakov in 245 študentov. Od 315 dodatnih zaposlitev za določen čas (na razpolago jih je bilo 330), ki jih je vlada odobrila za čas predsedovanja, je bilo po predsedovanju dejansko zaposlenih 289 ljudi. Od 315 dodatnih zaposlitev za določen čas, kolikor jih dovoljuje kadrovski načrt, je bilo realiziranih 289, v Ljubljani 148 od 169 dovoljenih dodatnih zaposlitev, na Stalnem predstavništvu RS pri EU v Bruslju 116 uslužbencev in lokalni delavec od 121 dovoljenih dodatnih zaposlitev, na diplomatsko-konzularnih predstavništvih pa 25 od 25 dovoljenih dodatnih zaposlitev (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 9–42).

Znotraj ministrstva za finance je bilo v predsedovanje Svetu ECOFIN vključenih približno 90 (že) zaposlenih, kar je slabih 20 odstotkov vseh zaposlenih v ožjem ministrstvu. Za čas predsedovanja je ministrstvo za določen čas zaposlilo le tri javne uslužbence, v okviru 47 novih zaposlitev na račun predsedovanja pa ne namerava zaposliti nikogar (Mavko 2008).

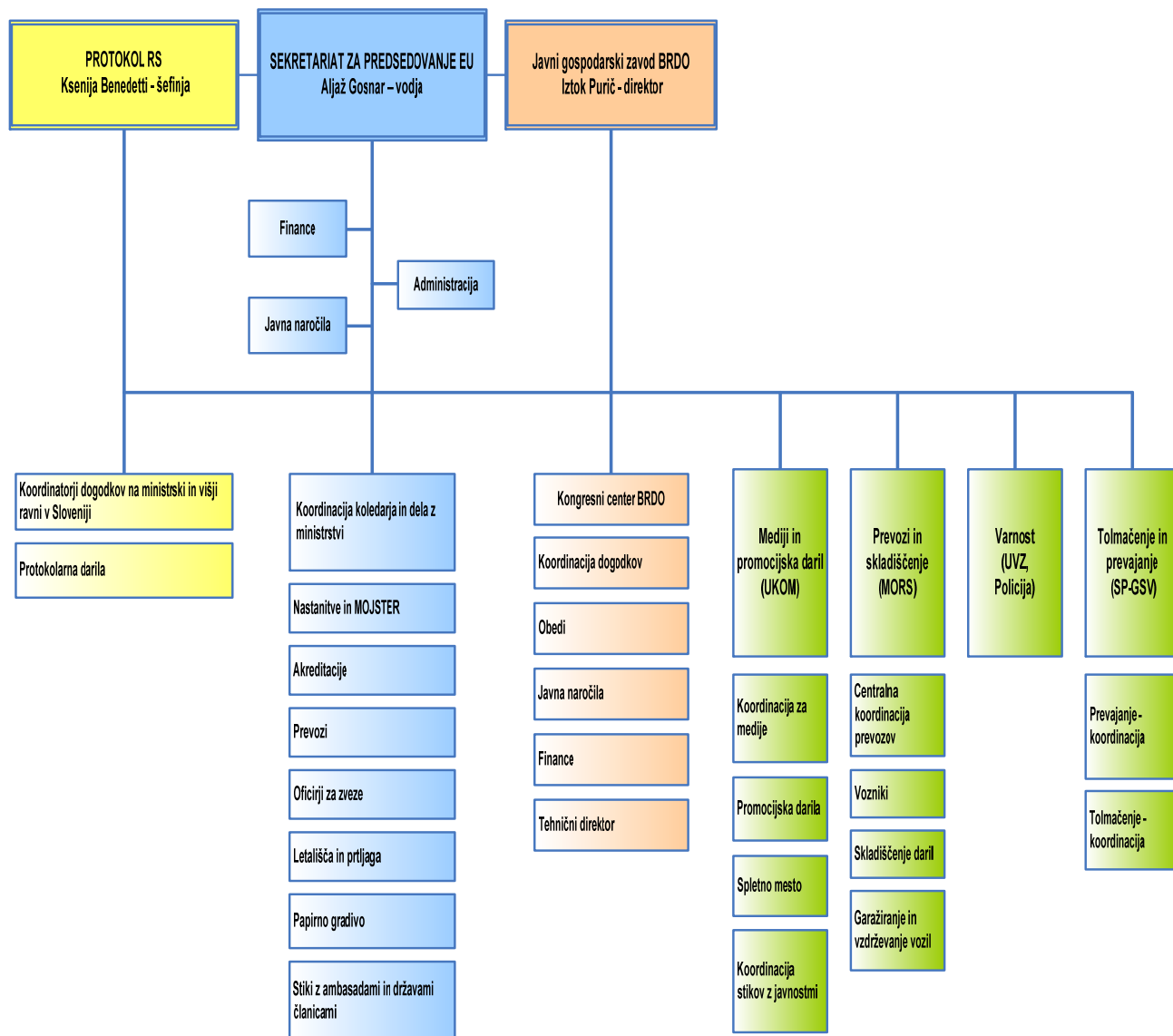
5.5.1 Organizacijska struktura

Pred začetkom predsedovanja je delovala malce drugačna organizacijska struktura kot med predsedovanjem. Prva je bila namenjena pripravam, druga izvedbi. Vlada RS je januarja 2005 ustanovila Ožjo delovno skupino za priprave na predsedovanje, v kateri so bili trije ministri in predsednik vlade, tej skupini sta bili odgovorni Širša delovna skupina za predsedovanje EU (pod katero so sodile Podskupina za program predsedovanja, Podskupina za kadre in Podskupina za komunikacijo z javnostmi in promociji) in vzporedna Projektna skupina za koordinacijo priprav in predsedovanja Slovenije EU (kamor sta sodili Podskupina za logistično organizacijo in Podskupina za proračun predsedovanja). V vse te podskupine pa so se vključevala ministrstva glede na svoja področja pristojnosti (glej prilogo B).

Naslednik opisane strukture je Sekretariat za predsedovanje Slovenije EU (glej sliko 5.2), ki je deloval v Generalnem sekretariatu Vlade RS in je bil med predsedovanjem osrednja organizacijska enota, ki je zagotavljala ter usklajevala organizacijske in logistične dejavnosti za vse dogodke, ki so se med predsedovanjem odvijali v

Sloveniji. Pri tem je bil Sekretariat za predsedovanje Slovenije EU deležen polne podpore Generalnega sekretariata Vlade RS in njegovih služb. Sekretariat za predsedovanje Slovenije EU je zagotavljal logistično podporo in storitve za 211 dogodkov, katerih udeleženci so bili tuji visoki funkcionarji in delegati ter predstavniki domačih in tujih medijev (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 54).

Slika 5.2: Organiziranost Sekretariata za predsedovanje Slovenije EU



Vir: Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU (1. januar 2008–30. junij 2008) (2008, 124).

Med predsedovanjem je usklajevanje potekalo po ustaljenih poteh in v okviru struktur, vzpostavljenih za predsedovanje, ter obstoječih struktur za koordinacijo evropskih zadev. Za koordinacijo in spremljanje izvajanja programa predsedovanja sta bila pristojna Služba Vlade RS za evropske zadeve za področja iz I. (sem sodi ECOFIN) in III. stebra ter Ministrstvo za zunanje zadeve za področja iz II. stebra evropskih vsebin (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 18).

Glede na to, da je podporo ministrstvu za finance pri organizaciji vseh dogodkov zagotavljal Sekretariat za predsedovanje Slovenije EU, so se uslužbenci ministrstva, ki so sodelovali pri predsedovanju, smiselno vključevali v začasno vzpostavljeno strukturo (če upoštevamo teorijo upravljanja o značilnosti razporejanja posameznih elementov znotraj sistema), ki je imela razvejano svojo komunikacijsko - informacijsko mrežo. Smiselno vključevanje posamičnih struktur (ministrstva) v generalno strukturo pa kaže na njeno odprtost in fleksibilnost. Ampak to je zgolj operativna raven organizacije dogodkov. V tem poglavju se bom bolj osredotočila na samo organizacijo pretočnosti informacij znotraj ministrstva, saj lahko takšna pretočnost pomembno vpliva oziroma igra pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev, obveščanju, ipd.

Znotraj ministrstva je bila ključna ožja skupina 5 ljudi (4 v Ljubljani in ena oseba v Bruslju), ki so nemoteno dostopale do ministra in sprejemale vse odločitve na operativno vsebinski ravni. To je bil neke vrste koordinacijski odbor za sprejem odločitev, ki je nato »politične« odločitve delegiral drugim ravnam (znotraj ministrstva in znotraj SPBR), ki so bile odgovorne za posamezne vsebinske točke razprav. Pri tem pa se teoretično vprašanje »kako doseči največjo možno prilagodljivost, ki omogoča učinkovitost« prenese v prakso. V praksi se potrdi, da je odgovore moč iskati v dobro organizirani vzpostavljeni strukturi in brežhibno pretočnih informacijah, ki so ključnega pomena, da struktura sploh deluje, brežhibna pretočnost pa je pogojena z učinkovitostjo oziroma vpliva nanjo.

V primeru ministrstva za finance so bili oblikovani stalni pretočni kanali informacij upravljanja na dveh ravneh, nacionalni in nadnacionalni (sestanki, »briefingi«, videokonference, ipd.). Sklenjen je bil torej tokokrog pretočnosti informacij tako

znotraj ministrstva kot tudi na nadnacionalni ravni ter s širšo strukturo upravljanja predsedovanja. K lažji pretočnosti informacij je pripomogla tudi sodobna tehnološka oprema (na primer telefonski aparati s funkcijo sprejemanja in oddajanja elektronske pošte), ki je odigrala ključno vlogo pri instantnih oziroma urgentnih odločitvah med posameznimi zasedanji. Se je pa ministrstvo za finance tudi veliko naučilo iz izkušenj od Ircev, Avstrijcev, Fincev, predvsem pa je dobro sodelovalo z Nemčijo in Portugalsko, s katerima je bila Slovenija skupaj v triu (Mavko 2008).

Glede na nujnost upoštevanja tega, da je moralo biti za uresničitev cilja slovensko predsedovanje vodeno na način, ki zagotavlja učinkovitost, hitro odzivnost in prilagodljivost delovanja vseh struktur, vključenih v predsedovanje, je treba še natančneje pojasniti, da je bilo predsedovanje organizirano tako, da je operativno delo, povezano s predsedovanjem, potekalo v Bruslju, politično strateške odločitve pa so se sprejemale v prestolnici. Stalno predstavništvo RS pri EU v Bruslju je pripomoglo k doseganju dogovora na številnih področjih, ki jih je slovensko predsedstvo identificiralo kot prednostne (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 18).

Sicer pa je takšno sodelovanje med nacionalno in nadnacionalno ravno na ministrski ravni stalno (torej takšna ožja koordinacijska struktura deluje ves čas), v času predsedovanja so se ji zgolj spremenile prioritete in naloge ter vloge, sama struktura se ni bistveno spreminjala.

5.6 Demokratični primanjkljaj Sveta ECOFIN

Če smo do sedaj pregledali organizacijski in vsebinski vidik predsedovanja Svetu ECOFIN, na koncu ne moremo zaobiti še enega vidika, ki se ga pogosto zapostavlja. Govorimo o vidiku demokratičnega primanjkljaja v Svetu EU, tudi v formaciji Sveta ECOFIN.

Demokratični primanjkljaj se ne kaže zgolj v odnosu oziroma na ravni EP, EK in Svetu EU, temveč tudi v odnosu do nacionalnih držav članic in na splošno do širše javnosti. Demokratični kazalnik transparentnosti je na primer odprtost za javnost oziroma omogočanje javnih razprav. Naslednji kazalnik demokratičnosti je enakomerna

reprezentativnost oziroma zastopanost držav članic in soudeležba njihovih državljanov v procesih odločanja (Lajh v Fink Hafner 2004, 49–50). Demokratični primanjkljaj Sveta EU je opazen najprej v zaprtosti Sveta in še večji zaprtosti delovanja Evroskupine. Zasedanja Sveta EU potekajo za zaprtimi vrati za javnost in se torej večina odločitev sprejme znotraj tega kroga. Pa vendarle je na primer ECOFIN veliko bolj odprte narave kot pa Evroskupina, kjer se sprejemajo pomembni neformalni dogovori, ki se jih vsi držijo, vendar pa javnost – razen uradnih izjav – z njimi ni seznanjena. Evroskupina je namenjena razpravam, na katerih sodelujejo zgolj ministri in njihovi namestniki.

Zagovornica argumentov o demokratičnem primanjkljaju na račun netransparentnosti je tudi Anne Peters, o katerih govori v svojem članku *A plea for a European Semi-Parliamentary and Semi-Consociational Democracy*. Transparentnost in javnost političnih posvetovanj in odločanja sta nepogrešljiv pogoj demokracije, kajti v nasprotnem primeru državljani zaradi pomanjkanja informacij oziroma neobveščenosti ne morejo sprejeti vladne akcije in ne morejo sodelovati v razpravah, dobronamerno kritizirati ali sodelovati v razpravah. Na evropski ravni nimamo javnega zakonodajnega postopka. Največji problem netransparentnosti pa je Svet EU, ki zgolj objavlja rezultate glasovanja, razprave pa se dogajajo stran od oči in ušes javnosti. Avtorica meni, da je takšna netransparentnost glavna ovira za pravo demokratično vladanje, ker podpira lobiranje dobro organiziranih skupin pritiska v škodo razpršenih interesov, preprečuje demokratični nadzor in ovira funkcijo odgovornosti. Na drugi strani pa avtorica pojasnjuje, da obstajajo tudi stalne, praktično ne povsem premostljive ovire. Gre za določeno stopnjo kompleksnosti, ki neizogibno povzroča določeno stopnjo netransparentnosti in je pogosto rezultat tega, da je EU mnogonivojski in mnogosektorski politični sistem. To pa pomeni, da je treba ugoditi mnogim različnim interesom in tako mora v procesu sodelovati veliko število institucij ter skupin, zato se netransparentnosti do določene mere ne da zmanjšati. Avtorica vidi priložnost izboljšanja stanja v okrepitvi vloge EP, sicer pa meni, da bi bilo potrebno integracijo na tej točki zamrzniti, da se demokratični primanjkljaj ne bi poslabšal (Peters 2003).

Na ministrstvu za finance se glede navedb o demokratičnem deficitu deloma strinjajo in menijo, da se v nasprotnem primeru se Svet EU ne bi odločil, da določene

razprave pri določenih točkah odpre za javnost (omogočen neposreden TV prenos). Mavko meni, da je Svet EU, tudi ECOFIN, zagotovo manj transparenten kot EP, a nič manj kot nacionalne vlade (Mavko 2008).

Kot lahko sklepamo iz pogovora, pa si je slovensko predsedstvo Svetu EU prizadevalo za zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja na račun informiranja javnosti. Slovensko predsedstvo Svetu ECOFIN je namreč veliko truda namenilo informiranju. Po vsakem zasedanju Sveta je organiziralo novinarsko konferenco, izjavo za javnost in zaključke objavilo na spletnih straneh (Mavko 2008). Kar pa sicer še vedno ni isto, kot približati oziroma omogočiti spremljanje razprave državljanom.

Dejstvo pa je, da državljane od EU tem zanimajo zgolj tiste, ki jih neposredno zadevajo. Ko se na primer obravnava neka zelo specifična direktiva, ni velike pozornosti. Mediji postanejo pozornejši šele, ko je treba sprejeto direktivo implementirati v domači pravni red. Mavko pa je poudaril, da je slovensko predsedstvo odločno nasprotovalo temu, da bi naredilo stvari odmevne samo zato, da bi bile na prvih straneh časopisov. Po njegovem mnenju je namreč naloga zakonodajalca predstaviti objektivne posledice sprejetih politik (Mavko 2008).

Slovensko predsedstvo pa verjetno ni edino, ki se mu je in se mu očita premajhno sodelovanje z nacionalnim parlamentom. Čeprav je v poročilu o predsedovanju zapisano, da »je med predsedovanjem sodelovanje med Državnim zborom RS in Vlado RS na različnih področjih in ravneh potekalo dobro. Vlada RS je Državni zbor redno seznanjala z izhodišči o udeležbah ministrov na zasedanjih Sveta EU in o izhodiščih za udeležbo predsednika Vlade RS na zasedanjih Evropskega sveta v marcu in v juniju, ki ju je le-ta vodil. Prav tako ga je tekoče seznanjala s poročili (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 66). Ob tem pa je smiselno omeniti še razmišljanje Anne Peters, ki meni, da bi tesnejše sodelovanje nacionalnih parlamentov povzročilo še večjo netransparentnost celotnega procesa (Peters 2003).

In če zaključimo z odnosom na medinstitucionalni ravni, se demokratični primanjkljaj najbolj kaže v (ne)nadzoru EP nad Svetom EU in EK. Čeprav je do določene mere sodelovanje EP v zakonodajnem postopku zagotovljeno, pa ima še vedno premajhno funkcijo nadzora. V slovenskem poročilu o predsedovanju sicer piše, da je bila ena

pomembnejših nalog predsedujoče države predstavljanje Sveta EU v odnosu do Evropskega parlamenta in tesno sodelovanje z Evropskim parlamentom kot sozakonodajalcem v zakonodajnem postopku. Predsednik Vlade RS, ministri, državni sekretar za evropske zadeve in državni sekretar na Ministrstvu za zunanje zadeve v vlogi ministra za razvojno sodelovanje so tako sodelovali v razpravah na plenarnih zasedanjih ter zasedanjih odborov v Evropskem parlamentu. Ministri in državni sekretarji so Svet EU zastopali tudi v t.i. dialogih, srečanjih z Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo, kadar je bilo treba usklajevati stališča v zakonodajnem postopku soodločanja (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2008, 14). To pa ne presega okvirja stalne in že uveljavljene prakse.

6. ZAKLJUČEK

Preden podam lastno refleksijo na proučevano temo in strnem zaključne ugotovitve v zvezi s predsedovanjem Svetu ECOFIN, bom predstavila samooceno ministrstva za finance in nekatere druge ocene, ki bodo v pomoč pri vrednotenju tematike in za primerjavo lastni oceni proučevane tematike.

Ministrstvo za finance je ocenilo, da je obravnava dosjejev na področju dela ECOFIN pretežno potekala v skladu z načrtovanim programom predsedovanja, pri čemer je ministrstvo večinoma doseglo zastavljene cilje, ki si jih je zadalo pred predsedovanjem Svetu ECOFIN (Mavko 2008). Prav tako ministrstvo ocenjuje, da je bilo slovensko predsedstvo drugačno, ker se je osredotočilo na konkretne odzive oziroma zadeve, ki zanimajo podjetja in državljane. Poleg tega pa tudi, da je skozi predsedovanje prikazalo zmožnost EU za konkretno ukrepanje na finančnem in gospodarskem področju (Bremšak 2008). Mavko je v pogovoru dodal, da bi se tudi česa lotili drugače, kot so se, a da je skupna bilanca pozitivna. Med pomanjkljivosti šteje kakšen dosje, ki bi bil lahko zaključen, pa se to ni zgodilo, in pa premajhno medresorsko usklajenost, ki se je kazala pri določenih zadevah (Mavko 2008). V predstavitvi dosežkov predsedovanja Svetu ECOFIN je med koristnimi izkušnjami med drugim zapisano, da je »EU živalski vrt postopkov«, prav tako pa ministrstvo med koristne izkušnje uvršča izboljšanje delovanja javne uprave, spoznavanje ustroja EU od znotraj – postopkov sprejemanja odločitev, pri čemer so poudarili, da bodo v prihodnje na ta račun znali bolje uveljavljati nacionalne interese. Največji izziv za ministrstvo pa je bilo doseganje soglasja med 27 državami članicami z zelo različnimi interesi (Bremšak 2008).

Predsednik Evropske investicijske banke Philippe Maystadt je izjavil, da »je slovenskemu predsedstvu uspelo doseči napredek pri koordinaciji pomoči Zahodnemu Balkanu«. Evropski komisar za ekonomske in monetarne zadeve Joaquin Almunia je slovenskemu predsedstvu čestital in se zahvalil za sodelovanje ter »odlično opravljeno delo v tem polletju«. Dodal je še, da je Slovenija prva nova država članica, ki predseduje, in je »v prvi polovici tega leta dosegla izjemno veliko« (Bremšak 2008).

V bruseljskem časniku *European Voice* je bil 3. julija 2008 objavljen članek *More than two cheers for Slovenia*, v katerem je navedeno, da je Slovenija svojo nalogo predsedovanja odlično opravila in da je bila to obenem še ena možnost za uveljavitev majhnih držav, po več velikih in srednje velikih državah. Članek izpostavi, da je bilo slovensko predsedstvo soočeno s poštenim zalogajem pomembnih vprašanj, zaznamovano je bilo s pretresom na finančnih trgih, naraščajočimi cenami nafte in hrane, naraščajočimi napetostmi na Zahodnem Balkanu in z Rusijo ter soočeno z dogajanjem v zvezi z Lizbonsko pogodbo. V članku je navedeno, da Slovenija na splošno zasluži čestitke za svoje delo in da je dosegla je več uspehov ter naredila zelo malo napak. Zapisano je še, da je Slovenija obdržala Evropsko unijo na pravi poti, kar v današnjem težavnem vzdušju v EU to ni slab dosežek. Na področju dosežkov ECOFIN sta v članku izpostavljena ambiciozen odgovor na mednarodni finančni pretres in napredek oziroma novi ukrepi glede regulacije, nadzora in sodelovanja na čezmejnih finančnih trgih. Poleg tega je izpostavljeno profesionalno vodenje neformalnega zasedanja ECOFIN in to, da je finančni minister in predsednik neomajno branil neodvisnost ECB pred poskusi vmešavanja s strani Francije (*European Voice* 2008).

Financial Times pa je 26. junija 2008 objavil članek *Plaudits as Slovenia hands on EU baton*, v katerem je navedeno, da je Slovenija zaključila predsedovanje z zadovoljivim ravnovesjem, vendar je bil lastni prispevek skromen. S pojasnilom, da je to razumljivo za državo z dvema milijonoma prebivalcev, ki vodi skoraj petsto milijonov ljudi. V članku je zapisano, da analitiki pravijo, da je Slovenija dokazala, da je možno izvesti težko nalogo kljub majhnosti in kljub temu, da si novinec, še posebej s pomočjo in podporo EK ter ostalih partnerjev. Članek navaja, da se diplomati v Bruslju s takšnimi trditvami večinoma strinjajo, vendarle pa nekateri menijo, da Slovenija na nekaterih kompleksnih političnih področjih, kot je na primer reforma finančnih trgov in kot so regulacije po globalni hipotekarni krizi, ni bila dobro pripravljena na izzive. Članek še omenja, da je bila Slovenija najbolj samozavestna pri izkušnjah z bivšimi državami Jugoslavije, s katerimi ima največ izkušenj (*Barber* 2008).

Zgornje navedbe so le vzorec odzivov, ki jih je bila deležna Slovenija po predsedovanju na splošno in seveda znotraj tega predsedovanju ECOFIN. Kaj pa

pokaže analiza predsedovanja Svetu ECOFIN? V nadaljevanju bom najprej povzela zaključne ugotovitve in dodala še lastni sklep.

Spomnimo, da je bila prva podhipoteza, na katero sem se oprla pri proučevanju tematike, da Slovenija pri oblikovanju dnevnega reda ni uveljavljala lastnih nacionalnih interesov oziroma podajala lastnih pobud. Splošno veljavno načelo je, da predsedujoča država članica naj ne bi uveljavljala svojih nacionalnih interesov, temveč skupne evropske interese oziroma interese državljanov EU. Vendar to ne drži povsem. Izkaže se, da je Slovenija znotraj skupnega evropskega interesa vendarle izraziteje uveljavljala tudi lastni interes, kar je še posebej očitno pri temah kot sta Zahodni Balkan ter visoke cene hrane in nafte. Izkaže se, da je bila pobudnica obeh tem ravno Slovenija. Torej je možno na splošno sklepati, da je bilo slovensko predsedstvo ECOFIN pobudnik tem, kjer so bili nacionalni interesi izrazitejši od evropskih. Tako ali tako velja splošno pravilo ne-vsiljevanja lastnih interesov, ob tem pa je logično, da manjša država tudi ne bi mogla v celoti uveljavljati lastnih interesov, saj so ves čas potrebni kompromisi, poleg tega pa imajo bogatejše in močnejše države še vedno večji vpliv kot pa manjše. Z njimi je težje dosežati kompromise, zato manjše države za uveljavljanje svojih interesov pogosto sestavljajo koalicije oziroma zavezištva naproti velikim članicam. Predsedujoča država ima tri vzode uveljavljanja svojih interesov: sugestijo rešitev Evropski komisiji, še preden ta predstavi predlog novega zakonodajnega akta, naslednja možnost uveljavljanja interesov je v času obravnave akta, tretja možnost pa je neuvrstitev tematike na dnevni red. Svet lahko vpliva na vse faze zakonodajnega postopka. V domeni Sveta EU, tudi formacije ECOFIN, so torej prve tri faze policy procesa, in sicer zaznava družbenega oziroma javnopolitičnega problema ter oblikovanje političnega dnevnega reda oziroma vpliv na oblikovanje dnevnega reda, ki je najpomembnejša faza in se prepleta z naslednjo fazo oblikovanja alternativnih rešitev. Sledi faza legalizacije izbrane rešitve, ki je deloma v pristojnosti Sveta EU.

Poleg vsebinskega dela predsedovanja je ključnega pomena tudi organizacijski vidik. Ministrstvo za finance je za čas predsedovanja dodatno zaposlilo tri ljudi, na predsedovanju pa je delalo skupno 90 ljudi, ki so bili organizirani znotraj ministrstva in vpeti v širšo organizacijsko strukturo oziroma strukturo upravljanja predsedovanja na nacionalni in nadslovenski ravni. Pri tem se izkaže, da je ključnega pomena

dobra informacijska pretočnost. Pri tem pa je pomembno, da je sistem komunikacijskih poti v skladu z organizacijsko strukturo. Osnovna komunikacijska struktura je bila v skladu z organizacijsko strukturo predsedovanja. Ministrstvo za finance se je po komunikacijski plati smiselno vključevalo v to strukturo. Bistveno pa je, da je bila tudi znotraj ministrstva organizirana dobra pretočnost informacij. Ključna je bila skupina petih ljudi, ki je koordinirala odločitve in jih posredovala na druge ravni, ki so bile odgovorne za pripravo vsebinskih točk, tako na nacionalni kot nadnacionalni ravni. K dobri pretočnosti informacij je poleg točno določenih nalog in pristojnosti pripomogla tudi sodobna tehnološka oprema, ki je poleg redne komunikacije olajšala pretočnost informacij v trenutkih, ko so bile potrebne hitre reakcije in odločitve. Sama struktura znotraj ministrstva se torej ni bistveno spreminjala, dobila je le dodatne naloge, zato je bilo še toliko pomembnejša dobra organiziranost. Sklenjen je bil informacijski tokokrog tako znotraj ministrstva kot tudi z nadnacionalno ravni in širšo strukturo upravljanja predsedovanja po principu input – output – feedback, zato lahko potrdim vsebino druge podhipoteze.

Demokratski primanjkljaj Sveta EU se kaže na treh ravneh, neenaki zastopanosti državljanov, netransparentnosti in v odnosu do Evropske komisije ter Evropskega parlamenta. Posamezna država težko spreminja institucionalni ustroj in sam način delovanja evropskih institucij, pri čemer je treba doseči kompromis, niti to ni v pristojnosti posameznic. Lahko pa posamezna predsedujoča država za odpravo demokratičnega primanjkljaja največ naredi na področju povečanja transparentnosti delovanja Sveta EU. Seveda nič ne gre čez noč, lahko pa z majhnimi gestami pokaže na pripravljenost na spremembe oziroma večjo odprtost in preglednost delovanja Sveta. Tretja podhipoteza, ki sem si jo zastavila uvodoma, je predvidevala, da si je slovensko predsedstvo ECOFIN prizadevalo za dobro obveščenost državljanov EU, s čimer je želelo prispevati k zmanjšanju demokratičnega primanjkljaja. Izkaže se, da je predsedstvo ECOFIN obveščalo javnost v skladu z običajno prakso (prek novinarskih konferenc, objav zaključkov na spletnih straneh in prek izjav za medije). Odločanje Sveta EU, tudi ECOFIN (kljub določenim razpravam, ki se javno prenašajo), pa ostaja za zaprtimi vrati. Hipotezo, ki obsega le okvir obveščenosti državljanov EU, lahko potrdim, saj je Slovenija redno obveščala javnost o zaključkih zasedanj. Kljub temu pa je Svet ECOFIN na področju obveščanja javnosti v času slovenskega predsedovanja ostal znotraj že znanih okvirov.

Na osnovi treh podhipotez in pa podrobne analize ter primerjave zastavljenih in realiziranih ciljev lahko glede na razpoložljive podatke potrdim osnovno hipotezo, da je predsedstvo Svetu ECOFIN uspešno izpeljalo svojo nalogo in večinoma realiziralo osnovne zastavljene cilje. Morda na prvi pogled ni opaziti, a vendarle je Slovenija na področju ekonomskih in finančnih zadev prispevala dodano vrednost s pomočjo predsedovanja. Pri sprejemanju direktive Solventnost II je dosegla pomemben napredek, saj je od 313 členov odprtih le še sedem členov, ki so sicer zelo pomembni. Slovenija je pripravila kompromisni predlog omenjene direktive, ki je ponudil uravnotežene kompromisne rešitve tudi za ta preostala odprta vprašanja. Predlog bo obravnavan v času francoskega predsedovanja. Dodano vrednost je predsedstvo ECOFIN prispevalo tudi na področju visokih cen hrane in nafte, saj je predlagalo konkretne rešitve in ukrepe, poleg tega pa na področju vzpostavitve celovitega mehanizma financiranja Zahodnega Balkana, kjer ima Slovenija pomemben investicijski interes. Dodana vrednost je bila torej v tem, da teme niso bile omejene zgolj na teme, ki zanimajo samo evropske državljane, ampak so bile skrbno izbrane, da bi pritegnile tudi domačo javnost.

Tako na splošno kot tudi na področju ECOFIN je predsedovanje Sloveniji prineslo večjo prepoznavnost, večjo mednarodno izpostavljenost in pohvalo za uspešno organizacijsko izpeljavo predsedovanja. Slovenija je dokazala, da ima kljub relativni mladosti in majhnosti sposobno administracijo, poleg tega pa smo Slovenci znani po marljivosti, ustrežljivosti in hitrih reakcijah, če gre slučajno kaj narobe. Z organizacijskega vidika v javnosti ni bilo zaslediti pripomb. Te so bile namenjene vsebinski (ne)pripravljenosti Sveta, tudi na področju ECOFIN. Na podlagi podatkov, s katerimi sem razpolagala skozi diplomsko delo, ocenjujem, da je Slovenija uspešno opravila svoje poslanstvo, tudi na področju ECOFIN.

So se pa na nekaterih področjih kazale pomanjkljivosti, ki so povsem logična posledica tega, da se je naša država prvič soočala s takšno nalogo in da je na nekaterih področjih še premalo izkušena. Je pa bila na večini področij učinkovita. Kljub temu pa to ne sme biti opravičilo, da se stvari ne bi dalo izpeljati še bolje, s čimer se strinjajo tudi vpleteni akterji, ki poudarjajo, da jim bodo pridobljene izkušnje odslej koristile na vseh nadaljnjih oziroma prihodnjih zasedanjih ECOFIN in pri uveljavljanju interesov. Opazi se, da si Slovenija ni zadala pretirano ambicioznih

ciljev, ampak le osnovne cilje z manjšimi lastnimi prispevki, da bi jih z gotovostjo realizirala. Na eni strani je to povsem logično, po drugi strani pa ravno iznajdljivost in spretnost prispevata k uspešnosti učinkovitega iskanja ter posredovanja rešitev. Mogoče bo ob naslednji priložnosti drznejša, saj je ravno stremljenje k novemu, boljšemu in drugačnemu gibalno razvoja.

7. LITERATURA

1. *Banka Slovenije*. 2006. Dostopno prek: <http://www.bsi.si> (4. avgust 2008).
2. Bučar, Bojko, Milan Brglez in Zlatko Šabič. 2000. *Navodila za pisanje – seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Bremšak, Irena. 2008. *Ključni dosežki slovenskega predsedovanja Svetu EU za ekonomske in finančne zadeve (PP prezentacija)*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
4. Barber, Tony. 2008. Plaudits as Slovenia hands on EU baton. *Financial Times*, 27. junij. Dostopno prek: http://www.ft.com/cms/s/0/912c5112-4399-11dd-842e-0000779fd2ac.html?nclick_check=1 (30. avgust 2008).
5. Cini, Michelle. 2007. *European Union politics*. New York: Oxford (Second Edition).
6. *European Voice*. 2008. More than two cheers for Slovenia, (3. julij).
7. *Evropska centralna banka*. 2008. Dostopno prek: <http://www.ecb.int> (6. avgust 2008).
8. *Evropska komisija*. 1995–2008. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu> (11. avgust 2008).
9. Evropska komisija. 1995–2008 a. *Evropa v 12 poglavjih*. Dostopno prek: http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_sl.htm (15. avgust 2008).
10. *Evropski parlament*. 2008. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu> (20. avgust 2008).
11. Ferfila, Bogomil. 2002. *Slovenija in Evropska unija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

12. Fink Hafner, Danica. 2004. *Evropske stranke in strankarski sistemi na ravni Evropske unije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. --- 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Fontaine, Pascal. 2004. *Evropa v 12 poglavjih*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
15. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan (Second Edition).
17. Howarth, David in Peter Loedl. 2004. The ECB and the Stability Pact: policeman and judge? *Journal of European Public Policy*. 11 (5): 832–853.
18. Kocijančič, Maja. 2004. *1. maj/ Tri osrednje institucije Evropske unije*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=817571&q=ECOFIN> (16. avgust 2008).
19. Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Kruschitz, Doris. 1999. *Evropska unija in njeni cilji*. Ljubljana: Upravna akademija.
21. Lavrač, Vladimir. 2007. *Slovenska pot do prevzema evra*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
22. Mavko, Mitja. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20. avgust.

23. *Ministrstvo za finance*. 2008. Dostopno prek: <http://www.mf.gov.si> (14. avgust 2008).
24. Ministrstvo za finance. 2007. *Prednostne naloge in program Sveta ECOFIN v času slovenskega predsedstva Svetu EU v letu 2008*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
25. Ovin, Rasto. 1997. *Slovenija in skupna evropska valuta – 2. letna konferenca Znanstvene sekcije Zveze ekonomistov Slovenije*. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
26. *Pearson Education Infoplease*. 2000–2007. Dostopno prek: [http:// www. Infoplease .com](http://www.infoplease.com) (15. avgust 2008).
27. Peters, Anne. 2003. A Plea for a European Semi-Parliamentary and Semi-Consociational Democracy. *European Integration online Papers*. 7 (3). Dostopno prek: <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2003-003.htm> (18. avgust 2008).
28. Rabzelj, Darja, ur. 2007. *Slovenija v Evropski uniji: 160 vprašanj in odgovorov o članstvu Slovenije v EU*. Ljubljana: Urad Vlade RS za komuniciranje.
29. Ragin, Charles C. 2007. *Družboslovno raziskovanje – enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Rakočević, Slobodan. 1991. *Državna uprava*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
31. Skinder, Katarina, Tina Planinšek, Vanja Petrič in Sabina Kranjec. 2008. *Evropska monetarna unija: Oblikovanje evroobmočja*. Seminarska naloga. Ljubljana: FDV.

32. Slovenska tiskovna agencija. 2002. *Solbes za delovanje Ecofina na dveh ravneh*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=658645&q=ECOFIN> (13. avgust 2008).
33. --- 2004. *Slovenija danes vstopila v ERM II*. 2004. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=832398&q=ECOFIN> (13. avgust 2008).
34. Služba Vlade RS za evropske zadeve. 2005. *Priprave Slovenije na predsedovanje Evropski uniji*. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/katal_inf_javn_znac/GRADIVO_priprave.pdf (30. avgust 2008).
35. --- 2007. *Splošni priročnik za ministre o predsedovanju Svetu EU*. Ljubljana: SVEZ.
36. --- 2008. *Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU* (1. januar 2008–30. junij 2008). 1. julij.
37. Svet Evropske unije. 2000–2005. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu> (15. avgust 2008).
38. --- 2006. *Poslovnik Sveta EU*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/poslovnik-sveta-2006.pdf> (16. avgust 2008).
39. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: DDU Univerzum.
40. Urad vlade za komuniciranje, Banka Slovenije in Gospodarska zbornica Slovenije. 2006. *Evro za vse nas – informacije o uvedbi evra v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.evro.si> (4. avgust 2008).
41. Urad vlade za komuniciranje. 2004. *Slovenija – doma v Evropi. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji*. Dostopno prek <http://evropa.gov.si> (13. avgust 2008).

42. Urad vlade za komuniciranje. 2008. *Slovensko predsedstvo EU 2008*.
Dostopno prek: http://www.eu2008.si/si/The_Council_Presidency/trio/index.html (2. avgust 2008).
43. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma – funkcije sodobnih parlamentov*.
Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
44. Zakšek, Nataša. 2004. *Slovenija in EMU*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

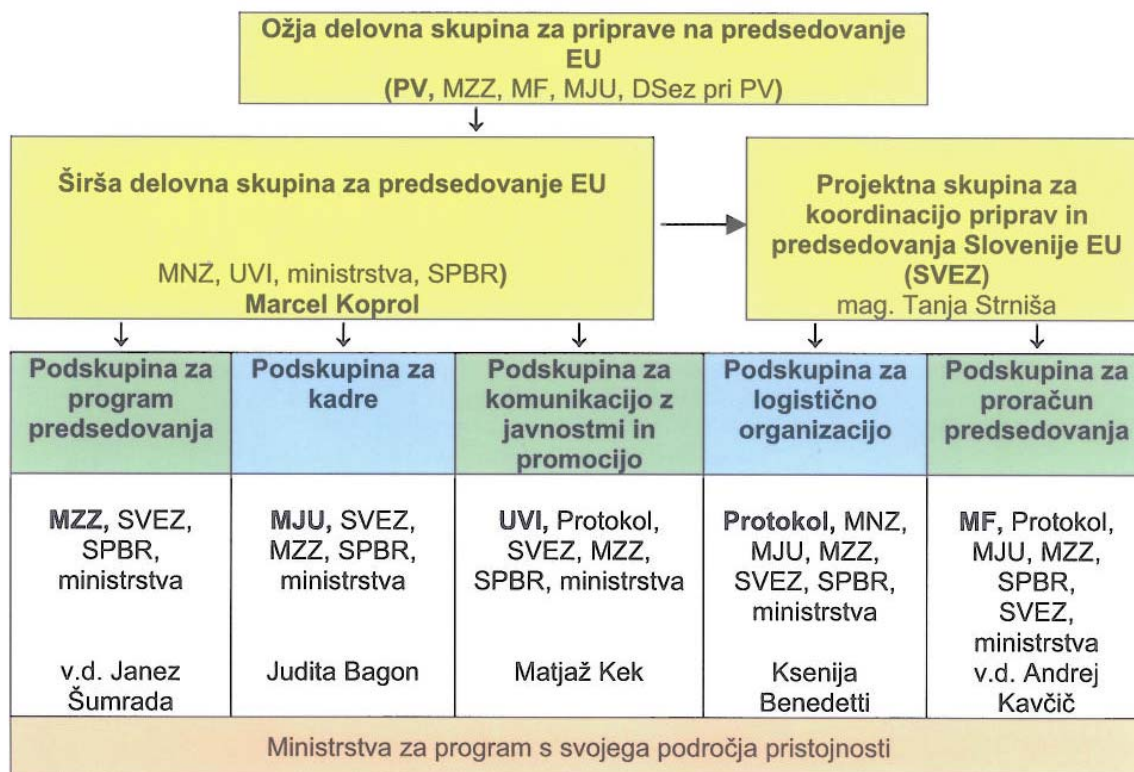
PRILOGA A: Intervju z višjim svetovalcem na ministrstvu za finance mag. Mitjem Mavkom

1. Koliko sredstev je bilo načrtovanih v proračunu za predsedovanje Slovenije Svetu EU in koliko jih je bilo dejansko porabljenih? Koliko od tega za organizacijo dogodkov, ki so potekali v okviru predsedovanja ECOFIN-u (za organizacijo neformalnega ECOFIN in za organizacijo dogodkov, ki so potekali na podministrski ravni)?
2. Kakšne prednosti je prineslo predsedovanje Slovenije na splošno ter na področju ekonomskih in finančnih zadev za našo državo ter njene državljanke in državljane?
3. Ste v celoti uresničili zastavljene cilje ob začetku predsedovanja? Katere »dosežke« in »pomanjkljivosti« bi še posebej izpostavili?
4. Predsedujoča država naj bi zagovarjala skupne evropske interese ter naj bi bila pri pripravljanju in sklepanju kompromisnih predlogov nevtralna, kar je običajno v nasprotju s pričakovanji državljanek in državljanov, tudi nekateri kritiki to očitajo minulemu predsedovanju. Pričakuje se namreč, da bo država uveljavila tudi svoje nacionalne interese. V kolikšni meri jih lahko uveljavlja in ali vam je na področju ekonomskih in finančnih zadev uspelo uveljaviti ali vsaj izkazati kakšen nacionalni interes? Kdaj je prava priložnost za uveljavljanje nacionalnih interesov oziroma kdaj se začne priprava dnevnega reda in kdo ima največji vpliv pri oblikovanju le-tega?
5. Ste morali v času predsedovanja dodatno okrepiti kadre? Koliko ljudi je bilo na celotnem ministrstvu, skupaj z organi v sestavi, na novo zaposlenih za čas predsedovanja?
6. Demokratični deficit. Tudi v zvezi s Svetom EU se velikokrat govori o demokratičnem primanjkljaju, in sicer predvsem v dveh pogledih, glede zastopanosti državljanov in transparentnosti. Svetu EU se očita, da ne zastopa večine državljanov EU (pa ima precejšnjo zakonodajno vlogo v primerjavi z EP, ki

zastopa večino, poleg tega pa se mu očita, da deluje netransparentno (zaprto za javnost). Kaj bi v praksi pomenila večja transparentnost in kako odgovarjate na razprave v zvezi z deficitom pri zastopanosti? Ste na kakršni koli način prispevali k zmanjšanju le-tega?

7. Ste se trudili državljanom in državljanom nacionalne države približati vaše delo na ravni EU ter na kakšen način? Menite, da so ljudje dovolj seznanjeni z evropsko politiko (tudi to je eden od dejavnikov oziroma kriterijev demokratičnega deficita)?
8. Ste delili izkušnje s katerimi od predhodnic glede organizacijskih zadev. S katerimi?
9. Še vprašanje glede same organizacijske strukture? Kako so se morali uslužbenci MF prilagoditi novim nalogam. Isti ljudje so namreč morali opravljati dvojne naloge (notranja politika in evropska politika). Kateri elementi so odigrali ključno vlogo (na primer organiziranost, dobra komunikacijska pretočnost)? Kako je potekala komunikacija med sodelujočimi? Kdo so bili ključni akterji in kako je bil strukturiran komunikacijski kanal, da je bila informiranost pretočna oziroma, da je bil sklenjen informacijski tokokrog? Veliko stvari se je dalo predvideti, kako pa ste se odzivali na nepredvidene situacije (predvsem me zanima z vidika informiranja in reaktivnosti)?

PRILOGA B: Organizacijska struktura projekta predsedovanja



Vir: Služba Vlade RS za evropske zadeve (2005, 5).