

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Martina Jaksetič

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

**Evropeizacija izvršne oblasti v Republiki Makedoniji s
poudarkom na koordinaciji evropskih zadev**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2007

KAZALO VSEBINE

SEZNAM PREGLEDNIC IN SLIK	IV
---------------------------------	----

SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV	V
------------------------------------	---

I UVOD	1
--------------	---

1 Opredelitev problema	1
2 Metodološki okvir	5
3 Struktura naloge	6

II TEORETIČNI DEL	7
-------------------------	---

4 Procesi evropeizacije na nacionalni ravni	7
4.1 Evropeizacija	7
4.2 Evropeizacija in integracija	9
4.3 Kaj je evropeizirano in do kakšne mere?	11
4.4 Evropeizacija v starih in novih državah članicah ter v državah kandidatkah	14
4.5 Preoblikovanje izvršne oblasti	17
4.6 Novi institucionalizem	21
5 Koordinacija evropskih zadev na nacionalni ravni	26
5.1 Kaj je koordinacija?	26
5.2 Modeli koordinacije evropskih zadev	28
5.3 Koordinacija evropskih zadev – slovenski primer	28
6 Politika širitve EU	42
6.1 Strategija in načela prihodnje širitve EU	42
6.2 EU in države na področju nekdanje Jugoslavije (SFRJ)	46

III EMPIRIČNI DEL	54
-------------------------	----

7 Družbeno politične razmere v Republiki Makedoniji od osamosvojitve do danes..	54
7.1 Kratka predstavitev države	54
7.2 Družbeno politične in ekonomske razmere od 1990 do danes	54
7.3 Institucionalni okvir od osamosvojitve dalje (ustavne izbire)	62
8 Vključevanje Republike Makedonije v EU in institucionalno prilagajanje na nacionalni ravni	63
8.1 Izgradnja odnosov med EU in Republiko Makedonijo	63
8.2 Institucionalno prilagajanje izvršne oblasti	65

8.3	Prilagajanje Sobrania ter spremembe v razmerju med izvršno in zakonodajno oblastjo v Republiki Makedoniji	74
8.4	Vpliv slovenskih izkušenj na preoblikovanje institucionalnega okvira v Republiki Makedoniji	75
8.5	Razlike in podobnosti v procesu demokratizacije in evropeizacije v Makedoniji in Sloveniji	80
<u>IV</u>	<u>SKLEPNE UGOTOVITVE</u>	<u>81</u>
<u>V</u>	<u>SEZNAM UPORABLJENE LITERATURE.....</u>	<u>88</u>
9	Znanstvena literatura	88
10	Viri	95
11	Pravni viri	96
12	Spletni viri	97
13	Opravljeni intervjuji	97
<u>VI</u>	<u>PRILOGA.....</u>	<u>99</u>

SEZNAM PREGLEDNIC IN SLIK

Preglednica 4.1 Učinki evropeizacije na nacionalni ravni	12
Preglednica 4.2 Glavne značilnosti treh institucionalizmov	25
Preglednica 6.1 Stanje institucionalnih povezav držav Zahodnega Balkana in EU.....	50
Preglednica 7.1 Izbrani ekonomski indikatorji	62
Slika 5.1 Horizontalna koordinacija evropskih zadev v Sloveniji	35
Slika 8.1 Horizontalna koordinacija evropskih zadev v Republiki Makedoniji	70
Slika 8.2 Koordinacijska piramida medresorske koordinacije evropskih zadev v Republiki Makedoniji	71

SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV

BDP	Bruto družbeni proizvod
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
COPERER	Odbor stalnih predstavnikov
DZ	Državni zbor Republike Slovenije
EK	Evropska komisija
EU	Evropska Unija
IMRO-DPMNU	Notranja makedonska revolucionarna organizacija - Demokratična stranka narodne enotnosti
KLA	Kosovska osvobodilna vojska (Kosovo Liberation Army)
MF	Ministrstvo za finance
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NATO	Severnoatlantska pogodbeni zveza - North Atlantic Treaty Organisation
OPS	Ožja pogajalska skupina
OZN	Organizacija Združenih narodov
PDP	Stranka za demokratično prosperiteto
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
RM	Republika Makedonija
RS	Republika Slovenija
SDUM	Social demokratska unija Makedonije
SEA	Sekretariat za evropske zadeve
SEI	Sektor za evropsko integracijo
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SPP	Stabilizacijski in pridružitveni proces

SPS	Stabilizacijski in pridružitveni sporazum
SVE	(države) Srednje in Vzhodne Evrope
SVEZ	Služba Vlade RS za evropske zadeve

I UVOD

1 Opredelitev problema

Za državo, ki se odloči vključiti v evropske integracije, ima ta odločitev velik vpliv na njeno notranjo politiko. Evropske politike niso več del zunanje politike take države, ampak postanejo del njene notranje politične sfere. S procesi prilagajanja nacionalnih politik in administrativnih praks procesa odločanja v Evropski uniji (EU) se spreminja proces odločanja v državi in obenem njen institucionalni ustroj.

Izhodišče naloge je teza, da proces evropeizacije vpliva na preoblikovanje načina odločanja oziroma na prilagajanje izvršne oblasti v Republiki Makedoniji¹. Ker pa so »evropske integracije predpogoj obstoja koncepta evropeizacije« (Fink-Hafner in Lajh, 2005:18), moram na kratko najprej opredeliti ta pojem.

Korenine evropske integracije segajo v petdeseta leta prejšnjega stoletja, ko je ideja o združenih Evropi predstavljala edino možnost za ohranitev miru in evropske civilizacije. Natančneje, 9. maja 1950, je francoski zunanji minister Robert Schuman predstavil načrt Jeana Monneta za združitev obnove industrije jekla in premoga, takrat dveh najosnovnejših surovin za orožje v Franciji in Nemčiji. Leto dni kasneje, 18. aprila 1951, so k evropski ideji pristopile še Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska s podpisom pariške pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo. Tako se je začel proces gospodarskega združevanja, ki je uvedel prosto medsebojno trgovino in skupno carinsko politiko. Leta 1957 je bila v Rimu ustanovljena Evropska gospodarska skupnost (kasneje Evropska skupnost). Sodelovanje se je leta 1986 še okrepilo s podpisom Enotne evropske listine, ki »prinese pravo osvežitev v evropske integracijske procese na številnih področjih« (Ješovnik, 2004:24) z vzpostavitvijo prostega gibanja blaga, oseb, kapitala in storitev. Podpis Maastrichtske pogodbe 7. februarja 1992 pomeni višjo stopnjo integracijskega procesa, kot rezultat tega je več pristojnosti prešlo z držav članic na nadnacionalno raven obenem se je povečala moč institucij na ravni EU (Nugent, 75-76). Naslednji mejnik predstavlja podpis

¹ Dne 17. novembra 1991 je makedonski parlament sprejel in razglasil novo ustavo Republike Makedonije. Med novonastalo državo in Grčijo je kmalu nastal spor glede poimenovanja države, ki še vedno traja. Več o tej temi je napisano v nadaljevanju naloge, tu dodajam le pojasnilo glede uporabe imena. Ker je naziv države določen v njeni ustavi in ker je državo pod ustavnim imenom priznala tudi Republika Slovenija, bom v nalogi za obravnavano državo uporabljala naziv Republika Makedonija oziroma krajše Makedonija.

Pogodbe iz Amsterdama (1997), ki poudarja spoštovanje pravic državljanov ter odraža spoznanje, da bo morala EU v bodoče odigrati vidnejšo vlogo v mednarodni skupnosti. Enotni gospodarski prostor je bil leta 2002 podkrepjen z uvedbo skupne valute – evra. Leta 2004 je bila podpisana Pogodba o Ustavi za Evropo, ki bi pomenila poenostavitev odločanja ter delovanja v razširjeni skupnosti, istega leta se je EU pridružilo deset novih držav, prvega januarja 2007 pa sta članici postali še Bolgarija in Romunija.

Vzporedno z razvojem evropske integracije v praksi je raslo tudi število teoretičnih del na to temo. Raziskovalci so se lotili raziskovanja procesa iz različnih zornih kotov. Tako pojav oziroma koncept integracije razlagajo različni klasični pristopi kot so federalizem, funkcionalizem, transakcionalizem, neofunkcionalizem, (liberalna) teorija medvladnega odločanja/(liberalni) intergovernmentalizem. Poleg njih pa se v zadnjem času pojavljajo še novi pristopi kot npr. konstruktivizem, teorija vladanja, teorija javnopolitičnih omrežij, pristopi, ki temeljijo na novem institucionalizmu, teorija liberalnega intergovernmentalizma (Nelson in Stubb 2003; Rosamond 2000; Cram 1999; Peterson 1995). V nalogi nameravam predstaviti koncept integracije zgolj v najširšem smislu in v kontekstu obravnavane teme, saj so teorije integracije preobsežna tema za to nalogo.

Večji del teoretičnega dela naloge bo posvečen konceptu evropeizacije. Ta se je pričel uporabljati od konca osemdesetih letih dvajsetega stoletja naprej, obseg rabe pa posega na številna področja politične znanosti. V obilici znanstvenih del na temo evropeizacije pa ne najdemo enotnega koncepta, temveč se le-ta razlikuje od avtorja do avtorja. Prav tako so tudi področja, za katere se koncept uporablja, različna in se uporabljajo za opis zgodovinskih procesov, kulturne raznolikosti, izvršne oblasti, nevladnih organizacij, subnacionalnih igralcev, političnih strank, javnih politik in javnopolitičnega procesa ter zunanjih odnosov (Featherstone, 2003:6).

Proces evropeizacije vpliva na vse tri sfere politike neke države: »*politics*« kot boja za oblast, »*public policies*« kot javnih politik, ki so namenjene reševanju družbenih problemov, in »*polity*« kot političnih ustanov². V nalogi se bom osredotočila na vpliv procesa evropeizacije na politične ustanove. Ustanove so bile predmet proučevanja politične znanosti že od samih začetkov. Pristop, ki znotraj te vede obravnava ustanove, se imenuje institucionalizem, vendar

² V tem besedilu enačim pojem ustanove s pojmom institucije.

ta ne vsebuje enotne definicije pojma niti metodologije. Del teoretičnega dela naloge bo tudi opredeliti najprimernejši teoretični okvir za proučevanje institucij.

V literaturi prevladujeta dva pristopa k preučevanju procesa evropeizacije, in sicer:

a) od spodaj navzgor (*bottom-up*), ki poudarja razvoj institucionalnih tvorb na nadnacionalni ravni (npr. Börzel in Risse 2000) ter

b) od zgoraj navzdol (*top-down*), ki preučuje vpliv nadnacionalne ravni na oblikovanje oziroma delovanje institucij na nacionalni ravni (npr. Featherstone in Radaelli 2003).

Za potrebe naloge bo uporabljen slednji pristop.

Od konca vojn na področju nekdanje Jugoslavije natančneje Socialistične federativne Republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ) je mednarodna skupnost, vključno z EU, posvetila precej svojih moči stabilizaciji razmer v državah na področju nekdanje Jugoslavije. Člen 310 Pogodbe o Evropski Skupnosti je bil podlaga za sklenitev stabilizacijskih in pridružitvenih sporazumov med EU in t.i. državami Zahodnega Balkana, kamor spadajo Albanija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Srbija in Črna gora ter Makedonija. Stabilizacijski in pridružitveni proces je državam podal perspektivo bodočega članstva v EU (Lehne, 2004:114). Namen naloge ni raziskovanje vseh držav na tem področju, saj bi to bilo zastavljeno preširoko, predmet proučevanja bo Republika Makedonija.

Natančneje, naloga obravnava prilagajanje izvršne oblasti v Republiki Makedoniji kot odgovor na procese evropeizacije ter način medresorske koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni. Vsaka država kandidatka mora, da bi uspešno delovala v pogojih članstva, prilagoditi svoj institucionalni ustroj odločanju v EU.

Da bi lažje razumeli proces prilagajanja izvršne oblasti na procese evropeizacije, je potrebno najprej pogledati izhodišča, zato bodo v nalogi predstavljene družbeno politične razmere od osamosvojitve države dalje ter njen politični sistem. Zanima me, do kakšnih sprememb je prišlo v procesu prilagajanja. So se institucije radikalno spremenile ali je v njihovem delovanju prišlo le do inkrementalnih sprememb?

Drugo vprašanje se nanaša na način medresorske koordinacije v obravnavani državi. Za preverjanje hipoteze bom najprej preučila različne modele koordinacije evropskih zadev, ki jih poznamo iz literature. Izvedla bom tudi primerjalno analizo prilagajanja izvršne oblasti ter načina koordinacije evropskih zadev v Republiki Makedoniji in Sloveniji. Menim, da sta državi primerljivi, saj sta si podobni tako po velikosti kot po politični preteklosti.

Zagotovo najbolj zanimivo vprašanje pri nalogi pa se nanaša na (potencialni?) vpliv Slovenije pri preoblikovanju makedonske izvršne oblasti. Predvidevam, da je Republika Makedonija razvila podobne mehanizme za učinkovito odločanje na področju evropskih zadev kot so obstajali oziroma obstajajo pri nas. Zanima me, če podobnost izvira iz skupne polpretekle zgodovine, ko sta obe državi pripadali istemu političnemu sistemu? Ali prihaja v procesu prilagajanja makedonske izvršne oblasti in oblikovanju načina za koordinacijo evropskih zadev do vpliva Slovenije in na kakšen način? Lahko govorimo o Sloveniji kot »mostu« med EU in državami Zahodnega Balkana, ki je obenem posrednik znanja in dobrih praks?

Tema naloge je relevantna iz več razlogov:

Prvič, gre za proučevanje institucionalnega razvoja v državi, ki nam je relativno blizu, tako geografsko kot politično. Med Slovenijo in Makedonijo lahko najdemo veliko politično relevantnih in družbeno geografskih vzporednic. Prvič, podobni sta si po velikosti in številu prebivalcev. Drugič, obe državi sta bili del nekdanje Socialistične federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) in sta se v približno enakem obdobju tudi osamosvojili. Od takrat pa sta se poti razšli. Medtem ko se je v Sloveniji ideja o vključevanju v evropske integracije pojavila že takoj po osamosvojitvi in se nato krepila, je Makedonija v prizadevanjih za vključevanje v evropske integracijske tokove zaostala. Razlogov je več, vendar med glavne lahko štejemo (pre)počasen razvoj države tako v gospodarskem kot političnem smislu pa tudi vojne razmere na Balkanu v devetdesetih letih. Ponovno oživitev ideje o priključitvi Makedonije EU je omogočila politična stabilizacija na Balkanu po koncu vojn.

Drugič, širitev, ki s seboj prinaša vpliv evropeizacije, je osrednja tema vročih debat v Evropski uniji. Brez zavzemanja stališča za ali proti, lahko rečemo, da je EU pripomogla k uvajanju demokratičnih reform v državah na področju nekdanje Jugoslavije. Vsekakor pa je tudi v interesu EU, da ima v svoji bližini države s stabilno demokracijo in uspešnim tržnim gospodarstvom.

Tretjič, Slovenija bo v prvi polovici leta 2008 kot prva izmed desetih držav novink prevzela predsedovanje EU. Predsedujoča država za obdobje šestih mesecev prevzame vodenje Sveta EU, s tem igra odločilno vlogo pri organiziranju dela institucije ter vpliva na zakonodajno in politično odločanje. Na ta način je dejansko za krmilom EU. Kot taka bo morala skupaj s Nemčijo in Portugalsko, ki sta pretekla in naslednja predsedujoča država, zagotavljati načelo kontinuitete EU politik ter obenem upoštevati načelo nevtralnosti in nepristranskosti, saj mora pri vodenju iskati kompromise med vsemi državami članicami. Poleg podedovane agende predsedovanja se pričakuje, da se bo v tem obdobju odločalo tudi o nekaterih drugih

pomembnih temah. Širitev EU in Zahodni Balkan je ena izmed predvidenih prednostnih nalog predsedovanja, kot jih je identificirala Ožja delovna skupina za priprave na predsedovanje³. Glede na spremenjene politične smernice, se izbor prednostnih nalog lahko še spremeni, končni izbor bo Vlada RS potrdila konec leta 2007.

Čeprav sta temi evropeizacije in integracije v državah nekdanje Jugoslavije aktualni, zaenkrat ostaja manj raziskovano področje, tako da na voljo ni veliko razpoložljivih virov. Trditev velja tako za vire s področja prilagajanja na nacionalni ravni v Makedoniji kot za vprašanje potencialnega vpliva Slovenije na evropske integracijske procese na področju nekdanje Jugoslavije. Dodatno težavo predstavlja še jezikovna prepreka, saj je večina makedonskih virov napisanih v makedonski cirilici oziroma neprevedenih v angleščino.

2 Metodološki okvir

Kot že povedano, v nalogi izhajam iz predpostavke, da je proces evropeizacije vplival na preoblikovanje izvršne oblasti v Republiki Makedoniji. Pri tem se hipoteza glasi:

Institucionalno prilagajanje izvršne oblasti v Republiki Makedoniji je primerljivo s procesom v Sloveniji in vključuje centraliziran sistem koordinacije evropskih zadev.

Za lažje preverjanje je glavna hipoteza v nadaljevanju razdelana v dve pomožni hipotezi.

- a. Primerljivost izhaja iz skupne polpretekle zgodovine obeh držav.
- b. Pri makedonskem sistemu za koordinacijo evropskih zadev so vidni vplivi slovenskih izkušenj.

Naloga je metodološko kvalitativno usmerjena, pri njeni pripravi bom uporabila več raziskovalnih metod. Analiza in interpretacija sekundarnih virov bo uporabljena za pregled osnovnih teoretskih konceptov in določitev najustreznejšega teoretičnega okvira za preučevanje predlagane teme. Analiza in interpretacije vsebine formalnih dokumentov in pravnih virov Evropske unije bo predstavljalo podlago za raziskovanje odnosov med EU in državami na področju nekdanje Jugoslavije. Metoda poglobljenega družboslovnega intervjuja bo uporabljena za pridobivanje dodatnih podatkov za izvedbo empiričnega dela naloge in podatkov, ki jih ne bo mogoče pridobiti z drugimi viri. Primerjalno raziskovanje v

³ Predvidene prednostne naloge, kot jih je identificirala Ožja delovna skupina za priprave na predsedovanje, so še: prihodnost EU in institucionalni razvoj, nova medosedska politika, energetika in medkulturni dialog. http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/predstavitev/predstavitev/ (dostop 15.5.2007).

kombinaciji s študijo primera bo omogočalo razvijanje teorije in preverjanje postavljenih hipotez.

3 Struktura naloge

Naloga je v grobem razdeljena na tri dele. Prvi zavzema uvodni del, kjer je pravzaprav napisano bistveno – utemeljitev aktualnosti obravnavane teme ter opredelitev raziskovalnega problema. Opisan je tudi metodološki okvir uporabljen v nalogi in raziskovalna hipoteza ter dve pomožni hipotezi, ki ju bom skozi nalogo preverjala. Drugi del bralca seznani z osnovnimi teoretičnimi pojmi, ki so povezani s procesi evropeizacije in koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni, predstavi slovenski primer institucionalnega okvira za koordinacijo evropskih zadev, politiko EU glede širitvenega vprašanja ter konkretno do držav na področju nekdanje Socialistične Federativne Republike Jugoslavije. Tretji del predstavlja empirični del naloge, kjer je podrobneje predstavljen opis družbeno političnih razmer v Republiki Makedoniji od osamosvojitve dalje, njena prizadevanja za približevanje EU ter institucionalni sistem za koordinacijo evropskih zadev. Ker se naloga ukvarja tudi s prenosom slovenskih izkušenj, ki smo jih pridobili v procesu približevanja EU, je del poglavja namenjen tudi tej temi. V zadnjem delu so predstavljene ugotovitve in zaključki.

II TEORETIČNI DEL

4 Procesi evropeizacije na nacionalni ravni

4.1 Evropeizacija⁴

Teoretični pristop evropeizacije se v zadnjem času tako pogosto pojavlja, da so ga nekateri (Featherstone 2003; Olsen 2002) označili za »modnega«. Znana je raziskava o hitrem porastu števila člankov, ki se ukvarjajo z omenjeno tematiko (Featherstone 2003). Široka uporaba v sociologiji, politologiji in drugih družbenih vedah je pripeljala do »konceptualne zmede« (Baun et al 2006) in postavlja se vprašanje ali je pojem sploh še uporaben kot koncept (Olsen 2002). Evropeizacija je uporabljena za opis številnih pojavov. Glede na področje uporabe, lahko evropeizacijo razvrstimo v eno izmed štirih tipov (Featherstone, 2003:6-12).

a) Evropeizacija kot zgodovinski pojav. V tem smislu je evropeizacija izvoz evropske nadvlade in družbenih norm, kulturnih norm in vzorcev.

b) Evropeizacija kot predmet kulturne raznolikosti. Transnacionalizem pomeni difuzijo kulturnih norm, idej, identitet in vzorcev vedenja med narodi znotraj Evrope. Uporaba pojma v tej kategoriji je zelo široka, nekateri pojavi so le posredno povezani z aktivnostmi EU.

c) Evropeizacija kot proces institucionalnega prilagajanja. Koncept evropeizacije je pogosto uporabljen v tem pomenu in je povezan z prilagajanjem na pritiske, ki posredno ali neposredno izvirajo iz članstva v EU. V tem okviru gre za prilagajanje na več ravneh – bodisi za prilagajanje osrednjih institucij na obveze, ki izhajajo iz članstva EU, bodisi za prilagajanje drugih institucionalnih igralcev kot na primer organiziranih interesnih skupin ali političnih strank v domačem političnem procesu, ali za krepitev subnacionalne ravni vladanja.

d) Evropeizacija vpliva na procese oblikovanja in izvajanja javnih politik. Zagotovo največ literature pa obstaja na temo preoblikovanja javnih politik pod vplivom članstva v EU.

Podobno tipologijo, le nekoliko širšo, je razvil tudi Olsen, ki predlaga pet možnih načinov uporabe (Olsen, 2002:2-3). Evropeizacijo pojmuje kot:

- spremembo zunanjih teritorialnih meja,

⁴ Kot je opozorila Helen Wallace (v Schimmelfenning in Sedelmeier, 2005) bi bil pojem »EU-izacija« bolj primeren za opis učinkov vpliva EU na nacionalno raven. Tako kot pri ostalih avtorjih, ki so raziskovali ta proces, je v nalogi kljub netočnosti uporabljen pojem »evropeizacija«

- razvoj institucij in oblikovanja ter izvajanja politik na evropski ravni,
- vdor na raven nacionalnega in subnacionalnega sistema oblikovanja in izvajanja politik,
- izvoz oblik političnega organiziranja in izvajanja politik, tipičnih za Evropo, prek meja evropskega teritorija,
- politični projekt za doseganje združene in politično močne Evrope.

Tipologija se osredotoča na predmet oziroma kaj se spreminja v procesu.

Zgornji opredelitvi sta zelo široki in zajemata tako maksimalistični kot minimalistični pomen. Maksimalistični zajema vse strukturne spremembe, ki so kakorkoli povezane z »Evropo«, tudi posredno, medtem ko je v minimalističnem smislu evropeizacija odgovor na politike EU. Eno prvih definicij je postavil Ladrech, ki je evropeizacijo opisal kot »inkrementalni proces, ki spreminja smer in obliko politike do te stopnje, da politična in ekonomska dinamika Evropske skupnosti postane del organizacijske logike politike in odločanja na nacionalni ravni« (Ladrech, 1994:69). Börzelova evropeizacijo definira kot »proces, v katerem nacionalna javnopolitična področja vedno bolj postajajo podvržena procesu oblikovanja skupnih evropskih politik« (Börzel v Fink-Hafner, 2005:19). V obeh definicijah je potrebno izpostaviti pomanjkljivost, na katero opozarja Radaelli (2005:29) in sicer stopnjevanost⁵. Kako določimo stopnjo inkrementalnosti procesa v Ladrechovem primeru in kje je meja, od katere naprej je nacionalno javnopolitično področje že evropeizirano? Ladrech je kasneje definicijo spremenil in besedo inkrementalen izpustil. Obe zgoraj navedeni definiciji se osredotočata na pristop k preučevanju od zgoraj navzdol (*top down*), kjer gre za vpliv nadnacionalne ravni na nacionalno. Drugi poudarjajo pristop k preučevanju od spodaj navzgor (*bottom up*). Tako Risse pojmuje evropeizacijo kot »vzpostavitev in razvoj značilnih struktur vladanja na ravni EU, to je političnih, zakonskih-legalnih in družbenih institucij, ki so povezane z reševanjem problemov in formalizirajo odnose med akterji ter javnopolitičnih omrežij, ki ustvarjajo avtoritativna evropska pravila« (Risse et al v Radaelli, 2003:29). Ta definicija je zanimiva iz dveh razlogov. Prvič, poudarja proces oblikovanja institucij, ki se odvija na nadnacionalnem nivoju in ki formalizirajo odnose med akterji. Poleg tega ne omenja kakršnihkoli sprememb na nacionalni ravni. Drugič, v tej definiciji je prvič omenjen pojem omrežja, ki ga po mnenju

⁵ Angleški izraz je »degreeism«.

Radaellija (2003:29) avtor definicije uporablja zelo široko, in sicer v smislu omrežja vzorcev socialne interakcije, ki je prisotna povsod razen v avtokratičnem sistemu.

Radaellijeva definicije je opredeljena širše, ne vključuje le oblikovanja in izvajanja politik v smislu oblikovanja zakonodaje in (pre)oblikovanja institucij, temveč tudi poudari pomen sprememb v logiki političnega obnašanja in s tem poseže v neformalno sfero. »Evropeizacija je sestavljena iz a) konstrukcije, b) razpršitve, c) institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradig in slogov, načinov sprejemanja odločitev ter deljenih prepričanj, norm in vrednot, ki so prvenstveno opredeljene na ravni EU in nato vpeljane v logiko nacionalnega diskurza, identitet, političnih struktur in javnih politik« (Radaelli, 2003:30). Za nalogo je pomembna, ker jo lahko uporabimo tako v primeru držav članic kot tudi drugih držav.

Koncept evropeizacije se pogosto zamenjuje z drugimi pojmi, ki so sicer medsebojno povezani, vendar nimajo istega pomena. Tako se evropeizacija pogosto enači s konvergenco, harmonizacijo, integracijo in oblikovanjem politik. Konvergenca je lahko posledica procesa evropeizacije, ta pa lahko proizvaja tudi razlikovanje na posameznih javnopolitičnih področjih oziroma divergenco. Tudi harmonizacija ni enaka evropeizaciji. Monpetit (Monpetit v Radaelli, 2003:33) ugotavlja, da evropeizacija vpliva na javnopolitične spremembe na nacionalni ravni, vendar se enak tip spremembe ne pojavi v vseh državah članicah. Evropeizacija tudi ni enaka teorijam o širitvi EU (Grabbe v Featherstone in Radaelli, 2003:310), čeprav je v praksi to dvojje povezano. Teorije o širitvi Unije pojasnjujejo, zakaj prihaja do tega, evropeizacija pa skuša pojasnjevati, kakšni so učinki širitev.

Verjetno največkrat pa se pojavi vprašanje razmerja med evropeizacijo in integracijo, zato je temu namenjena naslednja točka.

4.2 Evropeizacija in integracija

V nalogi izhajamo iz predpostavke, da je proces evropske integracije predpogoj za proces evropeizacije. Evropeizacija ne bi obstajala brez procesa politične integracije, vendar pojmov ne smemo enačiti. »Evropeizacija ni preprosto sinonim za evropsko integracijo ali celo konvergenco, čeprav se prekriva z aspekti obeh« (Featherstone, 2003:3). Integracija je natančneje opredeljena v nadaljevanju: »Politična integracija je proces, kjer politični akterji v različnih nacionalnih okoljih prenesejo svoje pristojnosti, pričakovanja in politične aktivnosti na nov center, čigar institucije posedujejo pristojnost nad prej obstoječimi nacionalnimi državami. Končni rezultat procesa je nova politična skupnost, ki prevlada nad prejšnjimi.«

(Haas v Nelson in Stubb, ur., 2003:154). Ta definicija poudarja prenos pristojnosti odločanja na nadnacionalno raven, pri tem se akterji odpovedo samostojnemu oblikovanju in izvajanju javnih politik, ter se zavežejo skupnemu odločanju in delegiranju moči na nov politični center. Hix in Goetz (2001:3) sta predstavila podobno definicijo in menita, da evropska integracija zajema dva med seboj povezana procesa: delegacijo političnih kompetenc na nadnacionalno raven za doseganje določenih izidov ter vzpostavitev novega sklopa institucij z izvršilnimi, zakonodajnimi in sodnimi močmi.

Teorije evropskih integracij se ukvarjajo z vprašanjem, zakaj se države odločijo pridružiti EU. Radaelli meni, da koncept evropskih integracij pripada ontološki perspektivi, medtem ko koncept evropeizacije pripada poontološki perspektivi (Radaelli, 2003:33). Ontološka perspektiva razlaga vzroke za povezovanje v evropske integracije, prenos suverenosti in vzpostavljanje enotnih institucij, medtem ko poontološka perspektiva razlaga dejanske učinke povezovanja.

Teorije evropskih integracij so obsežne in se razlikujejo glede na poudarek na različne dimenzije integracijskega procesa. Klasična politična integracijska teorija, ki se je razvila po drugi svetovni vojni, je kot glavni motiv za politično združevanje navedla razreševanje mednarodnih konfliktov, natančneje čim bolj zmanjšati možnost za pojav ponovnih konfliktov med Francijo in Nemčijo v prihodnje, ter vzpostavitev tretje močne sile v svetovni politiki. Kmalu je zgodnje teoretike prevzela predvsem ekonomska plat evropskih integracij in njene posledice na blagostanje ljudi. Teorije ekonomske integracije se osredotočajo na zmanjševanje ali odpravljanje diskriminacije med ekonomskimi enotami, ki pripadajo različnim nacionalnim državam (Nelsen in Stubb, 2003). Pomembnejši kot motiv je rezultat povezovanja, to je oblikovanje politik na nadnacionalni ravni.

V obširni literaturi na to temo obstajajo trije glavni pristopi (Goldsmith v Featherstone in Radaelli, 2003:113-116). Prvi, ki je prevladoval v zgodnjih letih EU, pojmuje proces evropske integracije kot mednarodno ureditev, ki jo sestavljajo in vodijo suverene države. V procesu odločanja so države glavni akterji, sam proces pa je odvisen od prostovoljnega sodelovanja in interesov najmočnejših držav. Ta pristop je bil aktualen do osemdesetih let prejšnjega stoletja. V tem času se je pojavil pristop federalizma, ki EU pojmuje kot nadnacionalno državo. Proces odločanja poteka z dogovarjanjem med različnimi ravni. »Delorsova« Evropa regij, tako imenovana po zagovorniku Jacquesu Delorsu, predsedniku Evropske Komisije med leti 1985

in 1995, naj bi imela močno nadnacionalno jedro, povečano moč subnacionalne ravni ter oslABLJENO vlogo nacionalnih držav. Tretji pristop upravljanja na večih ravneh⁶ spada med tako imenovane neoklasične teorije in predstavlja sprejemanje in izvajanje odločitev na evropski, nacionalni in regionalni ravni z množico akterjev na vsaki od teh ravni.

Kot rečeno, zgornji pristopi predstavljajo samo glavne smeri v preučevanju evropskih integracij. Celotni korpus teoretičnega dela je preobsežen za temo naloge, glavni poudarek na tej točki pa je, da se vključenost države v evropske integracije odraža s spremembami na nacionalni ravni.

4.3 Kaj je evropeizirano in do kakšne mere?

Radaelli navaja področja nacionalne strukture, javnih politik ter kognitivnih in normativnih struktur, kjer so vidni učinki evropeizacije (Radaelli, 2003: 34-37). Nacionalne strukture vključujejo politične strukture (institucije, javno upravo, medvladne odnose in zakonodajno strukturo) ter strukture predstavnštva in cepitev (politične stranke, skupine pritiska in družbene cepitve). Področje javne politike vključuje javnopolitične igralce, probleme, sloge, instrumente in vire. Poleg tega, evropeizacija lahko vpliva tudi na javnopolitične stile, ki lahko postanejo manj ali bolj konfliktni, korporativistični, pluralistični ali regulativni. Tretje področje, ki so kognitivne in normativne strukture, zajema politični diskurz, norme in vrednote, politično legitimnost, identitete, tradicije držav - razumevanje vladanja ter javnopolitične paradigme.

Börzelova in Risse (Börzel in Risse v Featherstone in Radaelli, ur. 2003:60) razlikujeta tri dimenzije pojma politike, kjer so vidni učinki evropeizacije: »politics« kot boja za oblast, »public policies« kot javnih politik, ki so namenjene reševanju družbenih problemov, in »polity« kot političnih ustanov. Podrobnejša razdelitev področij je prikazana v preglednici 4.1.

⁶ Angleški izraz je »*multilevel governance*« (<http://www.gov.si/evroterm>).

Preglednica 4.1 Učinki evropeizacije na nacionalni ravni

Evropeizacija		
Procesi, politike in institucije		
Javne politike	Politike – procesi	Ustanove
- standardi - instrumenti - pristopi za reševanje problemov - norme in diskurzi	- interesnega oblikovanja - interesnega združevanja - interesnega predstavništva - javni diskurzi	- politične institucije - medvladni odnosi - sodne strukture - javna administracija - tradicije držav - gospodarske institucije - razmerja med državo in družbo - kolektivne identitete

Vir: Börzel in Risse v Featherstone in Radaelli (2003:60).

Goetz in Hix ugotavljata, da so nekatera javnopolitična področja deležna večje pozornosti kot druga (Goetz in Hix, 2001:15). Po njunem mnenju je največ pozornosti deležno področje javnih politik in političnih ustanov, saj spremembe pod vplivom procesa evropeizacije najlažje zasledimo prav tu. Tako je lažje zaslediti, ali je bila vzpostavljena nova institucionalna struktura ali uvedena sprememba neke javne politike, kot je na primer težje ugotoviti vpliv evropeizacije na vedenje volivcev, saj gre pri raziskovanem obdobju praviloma za krajše časovne perspektive.

V literaturi že dolgo ni več vprašanje ali evropeizacija vpliva na oblikovanje in izvajanje javnih politik, administrativnih struktur in političnih procesov na nacionalni ravni, temveč kakšni so mehanizmi, ki povzročajo spremembe. Mehanizem, predstavljen v nadaljevanju, je povzet po opredelitvi Börzelove in Risseja (Börzel in Risse v Featherstone in Radaelli, ur. 2003:58-59). Po njunem mnenju obstajata dva pogoja, ki morata biti izpolnjena, da pride do sprememb na nacionalni ravni. Prvič, evropeizacija mora biti »neprijetna«, obstajati mora določena stopnja neujemanja⁷ ali nekompatibilnosti med procesi, politikami in institucijami na evropski ravni ter procesi, politikami in institucijami na nacionalni ravni. Stopnja neujemanja vodi k pritiskom po prilagajanju, pri čemer je to nujen, vendar nezadosten pogoj za spremembo. Pri tem ločimo dva tipa neujemanja: neujemanje politik in neujemanje institucij. Neujemanje politik pomeni, da javne politike na evropski ravni uporabljajo standarde, instrumente in tehnike za doseganje ciljev, ki se razlikujejo od tistih na nacionalni ravni. Institucionalno neujemanje pritiska na nacionalno raven, da način odločanja poenoti s

⁷ Angl. »misfit«.

tistim na nadnacionalni ravni. Tako evropski način odločanja poudarja moč izvršne oblasti in se ne ujema z načinom odločanja v decentraliziranih državah, kjer imajo besedo tudi subnacionalne ravni. Drugič, obstajati morajo olajševalni dejavniki, kot na primer akterji ali institucije, ki se odzivajo na pritiske po prilagajanju in tako povzročajo spremembe na nacionalni ravni. Olajševalni dejavniki predstavljajo zadostne dejavnike sprememb. Avtorja proces prilagajanja na nacionalni ravni razlagata s pomočjo pristopa novega institucionalizma v dveh različicah: institucionalizma racionalne izbire in sociološkega (ali konstruktivističnega) institucionalizma. V skladu z logiko institucionalizma racionalne izbire evropeizacija vodi k spremembi na nacionalni ravni s pomočjo prerazporeditve moči med akterji. Tu obstajata dva olajševalna dejavnika, in sicer: veto točke in formalne institucije. Sociološki institucionalizem poudarja socializacijo in proces kolektivnega učenja, ki rezultirajo v ponotranjenju norm in pojavu novih identitet. Dejavniki spremembe in politična kultura sta olajševalna dejavnika sociološke perspektive. Pristopa se med seboj ne izključujeta, temveč se pogosto pojavljata sočasno ali označujeta različne faze v procesu spreminjanja.

Radaelli poleg zgoraj navedenega omenja še nekaj drugih mehanizmov, vendar opozarja, da so v svojem delovanju omejeni izključno na področje oblikovanja in izvajanja javne politike (2000). Najprej omenja vlogo evropskega modela (Knill in Lehmkuhl v Radaelli, 2000:12), v skladu s katerim morajo države članice vzpostaviti ureditev na nacionalni ravni predvsem na področju regulatorne politike (okoljevarstvena politika, varstvo pravic potrošnikov, politika zdravja in varnosti pri delu). V takih primerih, kjer EU predpisuje prevzemanje modela, se uporablja pojem pozitivna integracija. Če obstajajo predpisani modeli, ki se jim je potrebno prilagoditi, obstaja tudi pritisk in prisila po spremembi. Radaelli govori tudi o posnemanju (*mimetism*) kot alternativnem viru evropeizacije v primerih, ko država ni prisiljena sprejeti določene javne politike, vendar zaradi gravitiranja k centru ali privlačnosti izbire, to vseeno naredi (2000:12). V primerih, ko EU ne predpisuje modelov, govorimo o negativni integraciji. Tak primer je vzpostavitev enotnega trga, kjer ni določeno kakšna naj bo institucionalna struktura v posamezni državi članici. Osnovne značilnosti enotnega trga, kot so odstranitev tržnih blokad, prost prehod ljudi, kapitala in blaga, morajo biti med državami članicami vzajemno prepoznane.

Kakšne so narave sprememb pod vplivom procesa evropeizacije? Radaelli (2000) opisuje tri možne stopnje spremembe na nacionalni ravni: absorpcijo, prilagoditev in transformacijo. V primeru absorpcije je stopnja spremembe nizka, saj države vključijo evropske politike ali

ideje v svoje programe in strukture, vendar procesi, politike in institucije v bistvu ostajajo nespremenjene. Prilagoditev pomeni zmerno spremembo. Vpliv evropeizacije na države vpliva do te mere, da temu prilagajajo obstoječe procese, politike in institucije, vendar tako da dodajajo k obstoječim nove, »evropske« procese, politike ali institucije. Stopnja spremembe je najvišja pri transformaciji, kjer procese, politike in institucije nadomestijo nove oziroma obstoječe spremenijo do te mere, da so njihove osnovne značilnosti in kolektivno razumevanje povsem spremenjeni. Če do sprememb ne pride, govorimo o inerciji.

Proces evropeizacije je konstanten proces, ki se odvija neprenehoma. Učinki evropeizacije, ki so vidni na nacionalni ravni, učinkujejo na spremembe na nadnacionalni ravni, tako da je krog vpliva sklenjen. Proces ni zgolj od zgoraj navzdol (*top down*) ali od spodaj navzgor (*bottom up*), temveč lahko oba procesa potekata istočasno v obe smeri, tako da nastane dvosmerni (*two-way*) proces. Posamezne države članice skušajo vplivati na oblikovanje javne politike, ki jo bodo morale izvajati (Héritier, 2005:207). To lahko storijo na dva načina: prvič, da vplivajo na oblikovanje javnopolitičnega dnevnega reda Komisije ter drugič, da javnopolitično prakso, ki prevladuje na nacionalni ravni, skušajo prenesti na nadnacionalno raven (za ta način se uporablja pojem »*to upload*«). Na ta način se države članice izognejo oziroma zmanjšajo stroške prilagajanja administrativnih struktur in javnih politik.

V nalogi bo uporabljen koncept evropeizacije, ki je povezan s prilagajanjem nacionalne ravni na pritiske, ki posredno ali neposredno izvirajo iz članstva v EU. Temu procesu so lahko podvržene različne strukture, bodisi javne politike, politični procesi ali ustanove. Naloga se osredotoča na slednje.

4.4 Evropeizacija v starih in novih državah članicah ter v državah kandidatkah

Avtorji, ki so se ukvarjali s preučevanjem procesa evropeizacije, so se najprej osredotočili na države, ki so ustanovne članice Unije. Tako je Knill proučeval vpliv evropske integracije na spremembo administrativnih praks in struktur v primeru Nemčije (in Velike Britanije, ki sicer ni ustanovna članica Unije) (Knill 2001), strukturne spremembe na nacionalni ravni pod vplivom procesa evropeizacije so bile obravnavane tudi v Belgiji (Kerremans in Beyers 1998), na Nizozemskem (Soetendorp in Hanf 1998), na Danskem (Von Dosenrode 1998) in v Franciji (Ladrech 1994). O vplivu evropeizacije je bilo govora tudi v državah, ki niso bile članice EU, kot na primer Švica (Kux 1998) ali Norveška (Sverdrup 1998), pa so bile vseeno podvržene temu procesu. Norveška je prestala dva referendumata, prvega leta 1972, drugega pa leta 1994, in v obeh primerih so se državljani opredelili proti članstvu v EU. Vendar je

Norveška v obdobju pred letom 1994 delovala kot opazovalka s pravico razpravljanja oziroma se je lahko tako kot da bi bila polnopravna članica udeležila sestankov Komisije, Sveta in COPERER-ja. Kot posledica večje intenzivnosti dela na EU ravni in večjega pretoka informacij, se je moral delovanju v EU prilagoditi tudi način dela v norveški administraciji. Čeprav leta 1994 referendum o članstvu ni uspel, je Norveška formalno povezana z EU s Sporazumom o Evropskem gospodarskem prostoru. V okviru tega je Norveška pristala na prenos evropske zakonodaje s področja prostega pretoka blaga, kapitala, storitev in oseb v svoj pravni sistem. Podoben potek dogodkov lahko zasledimo tudi v primeru Švice, ki je vrsto let zasledovala »politiko participacije brez integracije« (Kux, 1998:167). Po referendumu leta 1992, kjer so se državljani Švice izrekli »ne« vstopu v EU, država nadaljuje s strategijo sektorskih sporazumov brez integracije. Prav tako kot Norveška je tudi Švica postopno začela s harmonizacijo svoje zakonodaje s skupnim pravnim redom, vendar je v primerjavi z Norveško raven integracije na precej nižji ravni.

Postopoma se je zanimanje širilo na Avstrijo⁸, Finsko (glej Raunio in Tiilikainen 2003) in Švedsko (glej Ekengren in Sundelius 1998), v obdobju pred peto širitvijo, leta 2004, pa je bilo veliko napisanega o procesu evropeizacije v državah pristopnicah iz Srednje in Vzhodne Evrope⁹. Ágh celo meni, da je »primerjalno z razvojem drugih področij v politični znanosti, sistematična študija o učinkih evropeizacije bolj napredovala v državah kandidatkah, ker so učinki mnogo bolj vidni in izhajajo iz postavljenih zahtev (s strani EU, op. av.)« (Ágh, 2002:2). Pred pristopom teh držav v EU so bile glavne teme proučevanja vezane na institucionalno ureditev za učinkovito prevzemanje *acquis communautaire* ter na pričakovane posledice vstopa. »Debata o evropeizaciji držav Srednje in Vzhodne Evrope se je osredotočila predvsem na praktične vidike priprave izvršnega dela oblasti na vstop v tako imenovani evropski administrativni prostor« (Goetz, 2001:218). »Vpliv EU na nacionalno raven ni omejen samo na države članice« (Sedelmeier, 2006:4), saj je proces evropeizacije potekal tudi v državah Vzhodne in Srednje Evrope (v nadaljevanju SVE), vendar z nekaterimi razlikami. Grabbejeva meni, da ima »integracijski proces v teh državah dodani dimenziji pogajalskega procesa in pogojevanosti (*conditionality*)« (Grabbe, 2001:1014), in sicer tako, da pogajalski

⁸ Falknerjeva s sodelavci (1999) je pisala o vplivu članstva v EU na preoblikovanje javnopolitičnih omrežij, Luif (1998) pa o prilagajanju avstrijske izvršne oblasti.

⁹ Leta 2004 so postale polnopravne članice EU naslednje države: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. Čeprav vse države geografsko ne spadajo v področje Srednje in Vzhodne Evrope, lahko v literaturi najdemo veliko prispevkov (npr. Grabbe 2001; Héritier 2005), ki se ukvarjajo s procesom evropeizacije v post-komunističnih državah.

proces sili države kandidatke k večji konvergenci institucionalnih modelov kot v starih državah članicah. Za to obstajajo trije razlogi (Grabbe, 2001:1014). Prvič, pogajalski proces se je v teh državah odvijal bistveno hitreje in intenzivneje kot v državah, ki so že članice. Drugič, elite v teh državah so bile bolj dovzetne za vpliv EU, ki se je pojavil prav v času razpada komunističnega sistema, ko so elite iskale nove institucionalne modele, ki bi nadomestile prejšnjega. Tretji dejavnik je obseg institucionalnih in javnopolitičnih sprememb. Formalni pogoji za članstvo ali t.i. Kopenhagenski kriteriji so določali, da morajo države kandidatke imeti stabilne demokratične institucije in razvito tržno gospodarstvo, poleg tega pa morajo biti sposobne prevzeti obveznost članstva skupaj s prevzemom celotnega korpusa skupnega pravnega reda. Ta pogoj zahteva spremembe na področju zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, zaradi poudarka na izvajanju pa so ponavadi nujne spremembe tudi na ravni subnacionalnih državnih struktur. Z razlikovanjem med evropeizacijo v državah Srednje in Vzhodne Evrope in v starih državah članicah se je ukvarjala tudi Hérítierjeva. V svojem prispevku poleg pristopnih pogajanj izpostavlja še nekaj dejavnikov, ki vplivajo na razlike v procesu evropeizacije na Vzhodu in Zahodu (Hérítier, 2005:203-209). Prvič, proces sovпада s procesom preoblikovanja iz državnih v tržne ekonomije ter s procesom demokratične tranzicije. Čeprav se proces tranzicije pogosto proučuje ločeno od procesa evropeizacije, moramo priznati, da sta oba procesa do neke mere povezana. V državah Srednje in Vzhodne Evrope je EU proces tranzicije pospeševala in ga usmerjala. V procesu evropeizacije na zahodu oziroma vsaj v veliki večini držav (avtorica izvzema Grčijo, Portugalsko in Španijo) EU ni vplivala na vzpostavitev demokratičnih institucij. Še več, obstoječe demokratične institucije so v primeru pridružitve skandinavskih držav spodbudile debato o transparentnosti in dostopu do informacij v procesu odločanja v EU. Drugič, kot smo že omenili, je proces evropeizacije na vzhodu povezan s predpristopnimi pogajanjmi, ki so bolj ali manj v domeni izvršne oblasti. Zaključek predpristopnih pogajanj je ključen za prevzem članstva. Neizpolnjevanje zahtev lahko oddalji ali celo ogrozi polnopravno članstvo. V nasprotju s tem pa je neizpolnjevanje zahtev v zahodnih državah pripeljalo zgolj do blažjih sankcij. Tretjič, proces evropeizacije na vzhodu je osredotočen na vsa področja, kjer je potrebno prevzeti *acquis communautaire*. Proces evropeizacije na zahodu se je osredotočal ožje, in sicer na posamezno javnopolitično področje ali tematiko, največkrat primerjalno med državami članicami. Četrtrič, EU je pri pristopu novih držav članic poleg prevzemanja vsebine skupnega pravnega reda zahtevala tudi prevzemanje institucionalnega *acquisa* oziroma spremembo političnih, administrativnih in sodnih struktur. Zahteva po institucionalni reformi je bila na zahodu prej izjema kot pravilo. Petič, evropeizacija na zahodu je dvosmeren proces, ko

govorimo o oblikovanju javnih politik, medtem ko na vzhodu proces poteka samo v eno smer. Pri preučevanju procesa na zahodu se raziskovalna perspektiva tudi obrne, tako da se študij osredotoči na to, kako države članice skušajo vplivati ali celo oblikovati dnevni red, čeprav je ta pristojnost v domeni Komisije. Nacionalne vlade se za to odločijo, da znižajo politične in institucionalne stroške prilagajanja. Nasprotno pa pri raziskavi evropeizacije na vzhodu najdemo le malo iniciativ, ki bi bile podane s strani vlad, pa še te so v senci predpristopnih pogajanj. Temu pritrjuje tudi Sedelmeier, ki pravi, da v procesu vlada asimetrija moči, tako da države kandidatke nimajo vpliva na oblikovanje pravil, ki jih morajo sprejeti (Sedelmeier, 2006:5). »Proces prenosa pravil poteka od zgoraj navzdol brez možnosti za prenos (*uploading*) svojih preferenc na raven EU« (Sedelmeier, 2006:5). Zadnjič, implementacija evropskih politik na nacionalni ravni na vzhodu je pod strožjim nadzorom Komisije kot pa na zahodu. Monitoring oziroma spremljanje prilagajanja je v državah Srednje in Vzhodne Evrope veliko bolj vsiljivo in neposredno kot v polnopravnih članicah (Sedelmeier, 2006:5). Tam je funkcija nadzorovanja implementacije prepuščena državam članicam, Komisija pa neposredne nadzore izvaja bolj poredko in na izbranih področjih kot npr. strukturni skladi in kmetijska politika. Sedelmeier (2006:5) omenja še eno razliko v obravnavanju držav kandidatk oziroma nečlanic. EU držav kandidatk ne morejo zavezati s pogodbenimi določili, zato uporablja »mehkejš« javnopolitične instrumente, kot so npr. spodbude in prepričevanje. To kaže, da status držav kandidatk vpliva na izbiro javnopolitičnega instrumenta, s katerim upravlja EU. Poleg zgoraj navedenih razlik, je Hérítierjeva našla tudi skupno točko. Kavzalni mehanizmi, ki pojasnjujejo prilagajanje ali ne-prilagajanje, in ki so uporabljeni v procesu evropeizacije na zahodu in vzhodu, so v osnovi enaki, kar bo postalo še bolj vidno po zaključku predpristopnih pogajanj in končani tranziciji (Hérítier, 2005:209).

Kot lahko vidimo, ima proces evropeizacije v državah novih članicah določene značilnosti, ki se razlikujejo od značilnosti procesa v državah starih članicah EU, zaradi česar lahko govorimo o procesu evropeizacije v državah Srednje in Vzhodne Evrope kot o podpodročju v raziskavi evropeizacije (Sedelmeier, 2006:5).

4.5 Preoblikovanje izvršne oblasti

Naloga se osredotoča na institucionalno prilagajanje izvršne oblasti pod pritiski EU ter primerjavo teh dveh procesov v dveh državah, Makedoniji in Sloveniji. Na tem mestu moram poudariti, da gre tu za posredno primerjavo učinkov procesa evropeizacije na preoblikovanje izvršne oblasti, ki zajema trenutno stanje v Makedoniji ter stanje v Sloveniji v obdobju pred pristopom k EU.

Procesi institucionalnega prilagajanja v državi pristopnici potekajo tudi v zakonodajni in sodni veji oblasti, vendar je izvršna oblast tista, ki je najbolj na udaru. »Pristop k EU ne samo da privilegira izvršno oblast nad parlamentom, temveč tudi prispeva k koncentraciji odgovornosti vlade v izvršni veji oblasti« (Lippert et al v Goetz in Wollman, 2001: 875). Osrednje vlade držav kandidatk nastopajo kot izključni partner v pogajalskem procesu z EU, zato se njihova vloga poveča, prav tako pa tudi pritiski po reorganizaciji. Literatura na temo preoblikovanja izvršne oblasti se pojavlja tako na primerih držav članic (Laffan, 2003) kot tudi na primerih držav novih pristopnic (Goetz in Wollmann 2001; Lippert et al 2001; Ágh 2002; Brusis 2004). V primerih držav Srednje in Vzhodne Evrope se je študij preoblikovanja izvršne oblasti osredotočil najprej na slabosti post-komunistične administracije. Izvršilna oblast v teh državah (študija Goetza in Wollmanna se nanaša na Bolgarijo, Češko, Madžarsko in Poljsko) je bila pred propadom komunističnega režima neposredno povezana s komunistično stranko. »Oblikovanje javnih politik, debata o javnopolitičnih alternativah, arbitražna med nasprotujočimi si interesi in avtoritativno odločanje je bilo v veliki meri v rokah stranke in njene birokracije, ki ji je bila izvršna oblast podrejena« (Goetz in Wollmann, 2001:864). Oblast je bila premalo politizirana (*under-politicized*), ko je šlo za oblikovanje javnih politik in preveč politizirana (*over-politicized*) v kadrovskem smislu, zato je bil temeljni cilj reform post-komunistične izvršne oblasti, ki so se pojavile sredi devetdesetih let, vzpostaviti zmožnost političnega upravljanja, ki bi bilo podkrepljeno s profesionalnim osebjem (Goetz in Wollmann 2001). Postkomunistične administracije so nasledile zapuščino prejšnjega režima in podedovale nekaj posebnih značilnosti (Goetz in Wollmann, 2001:867-868):

- centralni aparat pod nadzorom stranke;
- osrednji vladni organ ima samo administrativno-podporno funkcijo;
- državni aparat razdeljen na veliko število ministrstev in agencij;
- šibka vloga ministrstva za finance (v Bolgariji je bilo celo ukinjeno za kratko obdobje);
- neenoten kadrovski sistem tako v smislu plačne politike kot zaposlovanja.

Cilj reform je bil vzpostaviti stabilno jedro oblasti, osredotočeno na predsednika vlade, ministrstvo za finance in center izvršne oblasti, ki bo sposobno medsektorske koordinacije in pridobivanja podpore za svoje politične cilje. Poskusi prestrukturiranja izvršne oblasti in njene administracije so se najprej pojavili na gospodarskem področju, kar je bilo vidno na

primeru davčne reforme na Poljskem (Zubek 2001) ali reforme proračuna v državah SVE (Dimitrov in Goetz 2001), kmalu nato so dobili pomembno evropsko dimenzijo. Proces reform je potekal vzporedno s procesi tranzicije, demokratizacije in evropeizacije ali kot pravi Goetz: ...»post-komunistični administrativni razvoj je del vseobsegajoče zapoznele modernizacije (*belated* ali *catching-up modernization*) držav Srednje in Vzhodne Evrope, čigar glavni elementi vključujejo liberalizacijo in demokratizacijo politične sfere, privatizacijo in trženje gospodarstva; pluralizacijo in individualizacijo družbe« (Goetz, 2001:1032). Ker so države kmalu po propadu komunističnega režima in konsolidaciji prepoznale vključitev v EU kot temeljni cilj, je reforma izvršne oblasti potekala tudi pod močnim vplivom tega dejavnika, tako da lahko govorimo o evropeizaciji izvršne oblasti. V kontekstu evropeizacije preoblikovanje državne administracije kot zapuščine komunističnega sistema ni cilj sam po sebi, ampak zgolj dejavnik, ki bo pripomogel k temu, da »bo bodoča država kandidatka sposobna delovati kot učinkoviti igralec v večstopenjskem sistemu delovanja EU« (Lippert v Goetz, 2001:1037). Državne strukture morajo biti sposobne prevzeti skupni pravni red in sodelovati v evropskem administrativnem prostoru.

Ágh v svojem prispevku o reformi državne administracije na Madžarskem loči dve obdobji evropeizacije nacionalnih političnih sistemov (Ágh, 2002:4-5). Prva je demokratizacija ali ponovna evropeizacija, kar pomeni ponovno vzpostavitev demokratičnih pravil vladanja po dolgem obdobju de-evropeizacije, druga faza pa specifična evropeizacija kot strukturno prilagajanje EU.

»Literaturo na temo prilagajanja izvršne oblasti označuje raznolikost teoretičnih, analitičnih in metodoloških pristopov ter ravni analize« (Laffan, 2006: 689). Vendar je zaključek en sam - izidi procesa preoblikovanja izvršne oblasti na nacionalni ravni kot posledica procesa evropeizacije se razlikujejo. To mnenje deli Harmsen, ki pravi, da je »malo dokazov, ki bi pokazali, da evropeizacija nacionalnih administracij vodi k skupnemu institucionalnemu modelu v smislu konvergence« (Harmsen v Laffan, 2006:689). Še več, administracije držav članic so obdržale značilne strukture in načine delovanja, tako da nekateri sploh dvomijo o bistvenih spremembah administrativne strukture držav članic kot posledici evropeizacije (Page in Wouters v Laffan, 2006:689). Goetz pravi, da so različni izidi evropske integracije na administrativno ureditev držav članic bolj posledica relativne šibkosti dejavnika evropske integracije kot neodvisnega vpliva na spremembe na nacionalni ravni kot vztrajnosti nacionalnih ureditev ali administrativnih tradicij (Goetz, 2001:1040). Vendar bo dejavnik evropske integracije v primerjavi z državami članicami bistveno močnejši pri preoblikovanju

državnih administracij v državah SVE zaradi petih dejavnikov (Goetz, 2001:1041-1042). Prvič, državne administracije v državah članicah še niso močno institucionalizirane in še nimajo vzpostavljenih močnih institucionalnih tradicij. Drugič, v primerjavi z državami članicami, ki so se EU pridružile z že oblikovanimi institucijami in javnimi politikami, se le-te v državah SVE na nekaterih področjih še razvijajo. Tretjič, v procesu reforme se državne administracije zavedajo svojih pomanjkljivosti, zato iščejo uspešne zgledе drugod. Evropska integracija v tem primeru ne deluje kot zunanji pritisk, temveč kot olajševalni faktor. Četrtrič, v primerih, ko evropska integracija deluje kot pritisk po prilagajanju, deluje močnejše, v večjem obsegu in s strožjimi pogoji v primeru držav SVE kot v primerih držav članic. Petič in zadnjič, medtem ko je bilo prilagajanje v primeru držav članic dolgotrajen proces, so spremembe v primeru držav SVE hitre in radikalne.

Ali lahko bolj upravičeno pričakujemo, da bo izid reform izvršnih oblasti v državah SVE bližji v smislu konvergence, saj so vse države nasledile zapuščino komunističnega sistema in bile deležne enakih pritiskov s strani EU? Študija na primeru petih držav iz Srednje in Vzhodne Evrope (Češka, Estonija, Madžarska, Poljska in Slovenija) je pokazala, da se izidi procesa evropeizacije razlikujejo (Lippert et al 2001). Pomanjkanje konvergence je posledica dveh dejstev (Lippert et al, 2001:981). Prvič, neobstoj enotnega administrativnega modela znotraj držav članic, po katerem bi se države kandidatke zgledovale. EU ne predpisuje določenega modela odločanja, saj ta tema sodi v pristojnost vsake države. Drugič, mehanizmi evropeizacije (pozitivna ali negativna integracija) imajo lahko različen učinek na nacionalno administrativno ureditev. Še ena potrditev divergence so izsledki študije Brigid Laffan (2003) o prilagajanju izvršnega jedra oblasti v treh starih (Irski, Grčiji, Finski) in treh novih državah članicah (Madžarski, Sloveniji in Estoniji) pod vplivom procesa evropeizacije. Slednje tri države, ki so post-komunistične, pod vplivom evropeizacije niso razvile enakih ureditev izvršne oblasti. Brusis pa pravi, da evropeizacija vpliva na tri dimenzije izvršne oblasti (institucionalizacijo, koordinacijo in centralizacijo) enako v vseh državah pristopnicah (Brusis, 2004:166-167). Prvič, ker EU smatra vladavino prava kot enega ključnih pogojev za pristop, je viden premik izvršne oblasti k formalni institucionalizaciji, to je delovanje v skladu z in v okviru zakonodaje. Drugič, ker priprave in sodelovanje v pogajalskem procesu zahtevajo usklajena stališča, to vpliva na povečanje administrativnih in medministrskih koordinacijskih praks. Tretjič, zahteve pogajalskega procesa so prispevale k centralizaciji izvršne oblasti in oblikovanju jedra oblasti. Kateri dejavniki (poleg EU integracije) lahko razlagajo konvergenco oziroma divergenco ureditev na nacionalni ravni? Laffanova pri

razlagi variacij glede nacionalnih struktur in procesov za koordinacijo evropskih zadev kot dejavnika omenja institucionalizacijo in razmerje med formalnimi in neformalnimi procesi (2003). Opaža, da se stopnja institucionaliziranosti v smislu strukturiranosti in rutiniziranosti razlikuje od države do države v šestih obravnavanih primerih, pri čemer je na vrhu lestvice Finska z najvišjo stopnjo institucionalizacije, na dnu pa Grčija. Čeprav je Laffanova zasledila, da so bili formalni kanali delovanja dopolnjeni z neformalnimi, so v primeru Finske zaradi visoke stopnje institucionalizacije formalni procesi prevladovali nad neformalnimi. Prav obraten primer je Grčija, kjer so »neformalne povezave in kanali predstavljali ključni pogoj za razumevanje delujočega sistema« (Laffan 2003). Poleg zgoraj omenjenih dejavnikov lahko najdemo v literaturi še številne druge, ki pojasnjujejo različnost nacionalnih sistemov, natančneje izvršne oblasti. Brusis (2004) na primeru Bolgarije, Češke in Madžarske izpostavlja polariziranost strankarske politike in kulturno zapuščino komunistične vladavine. Fink-Hafner in Lajh kot relevantne spremenljivke za razlago razlik v institucionalnem in procesnem prilagajanju nacionalnih političnih sistemov (predvsem izvršnih oblasti) opredeljujeta upravne tradicije držav (npr. tradicija formalizirane javne uprave), politično kulturo (obstoj ali neobstoj posvetovalne politike) in pogostost sprememb v vladi (2005:97-99).

4.6 Novi institucionalizem

Evropska unija je brez dvoma najbolj institucionalizirana mednarodna organizacija na svetu, zato ne preseneča, da se pristop pod imenom »novi institucionalizem« vedno bolj uporablja pri preučevanju Unije v smislu političnih ustanov in evropske integracije kot procesa (Pollack, 2004:137). Podobno kot pri nekaterih drugih avtorjih (Fink-Hafner 2005, Knill 2001, Laffan 2003), ki so preučevali učinke evropeizacije na prilagajanje nacionalnih političnih ustanov, je tudi v tej nalogi uporabljen institucionalni pristop k preučevanju učinkov evropeizacije.

March in Olsen sta institucije opredelila kot relativno trajno zbirko pravil in praks, umeščene v strukturo pomenov in virov, ki so relativno neobčutljivi za pričakovanja posameznikov in spreminjajoče se zunanje okoliščine (March in Olsen 2005). Koncept institucij je osrednji koncept politične znanosti, vendar obstaja raznolikost med in znotraj disciplinami, katera pravila in povezave pravzaprav opredeljujejo institucije (Goodin v March in Olsen, 2005:4). Prav tako obstaja več različic institucionalizma, to je študije institucij. Najprej razlikujemo med »starim« in »novim« institucionalizmom. Tradicionalni institucionalni pristopi so se osredotočili predvsem na pojasnjevanje, kako posamezne institucije delujejo, kako med seboj sodelujejo in kakšna je njihova vloga pri delovanju celotnega političnega sistema (Rosamond

v Fink-Hafner in Lajh, 2000:34). V primerjavi s starim institucionalizmom je v pristopu novega institucionalizma novo najmanj dvoje (Bulmer, 1998:369). Prvič je to nova interpretacija tega, kaj sestavlja institucije. Definicija se je z zgolj legalistično-formalne razširila in sedaj vsebuje tudi manj formalne oblike, kot so javnopolitične skupnosti in omrežja. Drugič, novost je odmik od racionalistične in funkcionalistične interpretacije institucij z uvedbo pojma vrednost in norm v definicijo, kot sta jo oblikovala March in Olsen. Če je pojem politika iz treh komponent: »*politics*« kot boja za oblast, »*public policies*« kot javnih politik, ki so namenjene reševanju družbenih problemov, in »*polity*« kot političnih ustanov, potem je pristop novega institucionalizma tisti, ki se osredotoča na »*polity*« oziroma politične ustanove. Bulmer pravi, da struktura političnih ustanov vpliva na spremembo družbenih, ekonomskih in političnih sil ter posledično na oblikovanje javnih politik (Bulmer, 1998:369-370). To trditev lahko ponazorimo s preprosto formulo: Politične sile → Politične strukture (institucije) → Javne politike.

Temeljni predpostavki novega institucionalizma sta: institucije so pomembne ter institucije vplivajo na politične rezultate, vendar obstaja vrsta razlag kako, zakaj in v kakšnem obsegu. Novi institucionalizem ne obstaja v enotni smeri, ampak se deli na več različic, zato Bulmer o njem govori kot o konceptu dežnika ali »*umbrella term*« (Bulmer, 1998:369). Tako Raich v skladu s trditvijo »javnopolitično področje določa vrsto javne politike¹⁰« govori o štirih oblikah novega institucionalizma, ki se vsaka nanaša na svoje javnopolitično področje in ki jih obravnava v okviru pojava globalizacije: historični institucionalizem je konstanten z naravo debate glede redistributivnega javnopolitičnega področja, novi ekonomski institucionalizem je skladen z regulativnim javnopolitičnim področjem, javnopolitično področje modernizacije oziroma demokratizacije se osredotoča na institucije v normativnem kontekstu, liberalizacijsko javnopolitično področje pa uporablja pojem institucij v smislu samostojnih akterjev (Raich, 2000:503).

Največkrat pa se v kontekstu primerjalne in mednarodne politike ter tudi pri preučevanju Evropske Unije uporabljajo trije pristopi novega institucionalizma, kot sta jih leta 1996 opredelila Hall in Taylor: sociološki, historični in institucionalizem racionalne izbire. Hall in Taylor vidita vsako smer relativno neodvisno od druge, kar jih povezuje pa je ponovno zanimanje za institucije na številnih področjih družbenih znanosti (Rosamond, 2000:114).

¹⁰ Angl. »policy dictates politics«

Institucionalizem racionalne izbire izvira iz spoznanj ameriških politologov pri preučevanju Kongresa in v politično teorijo vnaša nekatere pojme neoklasične ekonomije. »Temeljna ideja institucionalizma racionalne izbire je, da javnopolitični igralci delujejo racionalno in strateško, pri čemer imajo ti igralci svoje cilje hierarhično postavljene« (Rosamond v Fink-Hafner, 2000:37). Država ustanovi institucije zaradi koristi, ki iz tega izvirajo. Kot koristi omenja predvsem znižanje transakcijskih stroškov, ki nastanejo, ko akterji sodelujejo med seboj. Natančneje so značilnosti racionalne perspektive predstavljene v nadaljevanju (Hall in Taylor, 1996:12-13). Relevantni akterji imajo določen sklop preferenc, ki so oblikovane neodvisno od institucije in ki jih strateško uresničujejo z namenom maksimiziranja koristi in zmanjševanja stroškov. Javne politike (*»politics«*) sprejemajo kot kolektivne dileme. Oziroma povedano drugače: ko posamezniki skušajo maksimizirati svoje preference, prihaja do rezultatov, ki za skupnost niso tako optimalni kot za posameznika. Posameznikovo vedenje vodi ekonomska preračunljivost ter pričakovanja, kako se bodo v danih okoliščinah obnašali drugi akterji, kar imenujemo tudi strateška interakcija pri določanju političnih rezultatov. Institucije so tiste, ki interakcije in sebično delovanje posameznikov omejujejo ali usmerjajo. Nastanek institucije je razložen s pojmom prostovoljnega sporazuma, pri čemer se vsi akterji strinjajo, da jim delovanje v okviru institucij prinaša več koristi kot druge oblike sodelovanja.

Historični institucionalisti so se osredotočili na učinek institucij skozi čas, še posebej na načine, kako institucije vplivajo na ali omejujejo obnašanje akterjev, ki so jih ustanovili (Hall in Taylor v Pollack, 2004:139). Institucije definirajo kot »formalne ali neformalne procedure, rutine, norme in običaje vsebovane v organizacijski strukturi institucije« (Hall in Taylor, 1996:6). Glavne značilnosti historične perspektive so (Hall in Taylor, 1996:7): Prvič, široko pojmovanja razmerja med institucijo in posameznikovim vedenjem. Za pojasnitev tega odnosa ponuja historična perspektiva dva pristopa: preračunljivega (*calculus*) in kulturnega (*cultural*). Prvi poudarja strateško delovanje akterjev pri maksimiziranju svojih koristi. Institucije vplivajo na vedenje tako, da lahko napoveduje (bolj ali manj gotovo), kakšno bo obnašanje oziroma reakcija ostalih akterjev. Kulturni pristop trdi, da akterji pri svojem delovanju niso zgolj preračunljivi, temveč sledijo ustaljenim rutinam in vzorcem delovanja. Drugič, poudarjanje asimetrije moči povezano z delovanjem in razvojem institucij. Institucije omogočajo nekaterim družbenim skupinam dostop do odločevalskega procesa, medtem ko ga drugim onemogoča (ali pa je ta vsaj težje dostopen). Tretjič, institucionalni razvoj poudarja nastanek nepričakovanih posledic in poti odvisnosti. Historična perspektiva zavrača trditev, da v toku zgodovinskega razvoja enaki dejavniki povzročajo enake rezultate. Namesto tega

tok zgodovinskega razvoja usmerja kontekst oziroma institucije in pretekle politične izbire. V tej zvezi moramo omeniti še pojem kritičnih mejnikov, ko so obdobja kontinuitete prekinjena z dogodki, ki zgodovinski razvoj potisnejo na novo »pot odvisnosti«. Četrtrič, poskus integriranja institucionalne analize z drugimi dejavniki (ideje, družbeno-ekonomski razvoj), ki vplivajo na politične rezultate. Značilen primer tega je Bulmerjeva analiza evropskega skupnega trga (1998), kjer se institucionalna analiza povezuje z idejo liberalizacije. Historični pristop je značilen še po zavračanju funkcionalističnega pojasnila za nastanek institucij, ki pravi, da so akterji institucije namerno oblikovali, da bi izpolnjevali določene naloge ali da bi povečali učinkovitost delovanja. Medtem ko ta pristop ne upošteva zgodovinske zapuščine, pa je historični pristop nasprotno značilen po trditvi, da pretekle institucionalne izbire omejujejo akterje pri prihodnjih dejanjih. Institucije so toge in se nerade spreminjajo, najprej zaradi institucionalnega ustroja pa tudi zaradi določil ustav ali mednarodnih pogodb, ki določajo visok prag za spremembe (Pollack, 2004:139-140).

Nenazadnje je tu še pristop sociološkega institucionalizma, ki pravi, da je »treba pri preučevanju nastanka in razvoja institucij upoštevati tradicije posameznih kultur oziroma družb« (Peters v Fink-Hafner, 2005:37). Njegove glavne značilnosti so (Hall in Taylor, 1996:14-16): Prvič, privrženci tega pristopa definirajo institucije mnogo bolj široko, vanje vključujejo poleg formalnih pravil, procedur in norm tudi simbolne sisteme, kognitivne skripte in moralne vzorce, ki dajejo okvir za delovanje posameznikov. Ta definicija zabriše mejo med institucijo in kulturo. Drugič, razumevanje razmerja med institucijo in posameznikom sledi zgoraj navedeni definiciji. Institucije oblikujejo vedenje javnopolitičnih igralcev in njihov način dojemanja sveta. Tretjič, institucije uvajajo nove institucionalne prakse, zato da bi povečali družbeno legitimnost institucije ali posameznikov. To lahko deluje disfunkcionalno na doseganje formalnih ciljev institucije.

Preglednica 4.2 Glavne značilnosti treh institucionalizmov

	Sociološki institucionalizem	Historični institucionalizem	Institucionalizem racionalne izbire
Znanstveni pogled na svet	Holizem, konstruktivizem, skupinska identiteta skupne pretekle izkušnje	Spremenjeni egoizem, organizacija omejena ali strukturirana s skupnim sporazumom	Metodološki individualizem, optimizirajoče ali strateško vedenje
Tipični raziskovalni okvir	Študije primerov kulturnih, kognitivnih povezav	Zgodovinska sociologija, študije primerov	Posledični primeri hipotez, makrokvantitativni poizkusi
Časovni horizont	Dolgoročni	Dolgoročni	Kratkoročni
Definicija institucij	Norme, pravila, kultura	Neformalna in formalna pravila	Pravila, procedure
Vloga institucij pri delovanju posameznika	Povečini neodvisna spremenljivka, kulturna omejitve	Odvisna spremenljivka	Odvisna spremenljivka
Oblikovanje preferenc	Oblikovanje skozi institucije, endogeni proces	Endogeno, oblikovanje institucionalnih učinkov	Eksogeno, neodvisno od institucij
Oblikovanje institucij	Evolucionarno, občasen pojav sprememb zaradi novih dogodkov ali reinpretacij	Delegacija, samovzdrževanje in mogoča širitev	Distribucijski konflikt, zniževanje transakcijskih stroškov ali kolektivna dilema kot osnovno gonilo
Razvoj institucij	Proces mitologizacije skupnih dogodkov	Kontingentni proces, poti odvisnosti in nepričakovane posledice	Pogajalski proces, evolucionarna selekcija

Vir: Prirejeno po Aspinwall in Schneider (2000:7).

Kot pravi Pollack, so bili v preteklih dveh desetletjih vsi trije pristopi uspešno aplicirani na študije evropskih integracijskih procesov (Pollack, 2004:154-155). Kljub nekaterim pomanjkljivostim, imajo ti pristopi v primerjavi z neofunkcionalističnimi in intergovernalističnimi teorijami več pozitivnih točk. Medtem ko so bile neofunkcionalistične ali intergovernalistične teorije osredotočene izključno na EU študije, institucionalni pristopi prispevajo k razvoju splošne teorije politik, ki vključuje mednarodne politike, primerjalne politike in racionalistične teorije EU politik. Za naš primer je še posebej pomembno, da »institucionalna analiza postavlja pod vprašaj tradicionalno razlikovanje med mednarodnimi odnosi in primerjalnimi politikami, osnovni koncept analize je uporaben tako na »mednarodni« ravni EU kot na ravni držav članic, kjer učinek domačih institucij lahko pojasni vzorce evropeizacije med državami članicami in državami kandidatkami« (Pollack, 2004:154).

5 Koordinacija evropskih zadev na nacionalni ravni

5.1 Kaj je koordinacija?

Pojem koordinacija se pogosto pojavlja v povezavi z učinkovitostjo državne uprave. Vlade, ki so koordinirane, so bolj učinkovite, imajo manj nasprotujočih si ali odvečnih programov in proračunska sredstva uporabljajo učinkoviteje. Nasprotno je odsotnost koordinacije znak neorganiziranosti in neučinkovitosti ter poziv k reformi vladnega delovanja. Koordinacija je osrednja točka preučevanja od takrat, ko so se vladne strukture začele diferencirati na ministrstva in agencije, vendar pojem koordinacije ne zavzema velike pozornosti glavnih akterjev (Peters, 1998:295). Podobno meni tudi Metcalfe, ki pravi, da je pomembnost koordinacije za učinkovito oblikovanje javnih politik pogosto podcenjena (Metcalfe, 1994:271). Za pojem koordinacije v literaturi ne najdemo enotne definicije, temveč se ta spreminja glede na kontekst in področje uporabe. »Koordinacija pomeni, da deli sistema med seboj delujejo učinkoviteje in bolj usklajeno, kot bi delovali, če koordinacija ne bi bila prisotna« (Metcalfe, 1994:278). Metcalfejeva definicija je splošna in poudarja, da koordinacija omogoča delovanje organizacije kot celote in ne zgolj seštevka njenih posameznih delov. Peters pojmuje koordinacijo kot »končno stanje v katerem so politike in vladni programi označeni z minimalno stopnjo redundance, neskladnosti in praznine« (Peters, 1998:296). Petersova definicija je bolj specifična, iz nje lahko izluščimo sestavne dele: enota analize je vlada ter proces koordinacije med njenimi sestavnimi deli oziroma ministrstvi na ravni države. V zadnjem času se vse bolj poudarja tudi mednarodna raven. Če je koordinacija na državni ravni usmerjena k zmanjševanju stroškov in povečano učinkovitostjo, se koordinacija na mednarodni ravni osredotoča na delovanje akterjev, ki rešujejo probleme, ki presegajo državne meje. Tovrstni (npr. ekološki) problemi onemogočajo samostojno delovanje ter silijo k skupnemu delovanju ter tako povečujejo medsebojno odvisnost.

Vstop v EU prinese dodatne pritiske po učinkovitejši koordinaciji vladnih politik. EU raven je v primerjavi z mednarodno ravnijo zahtevnejša. Metcalfe ugotavlja, da odločanje v EU poveča kompleksnost medministrske koordinacije iz dveh razlogov (Metcalfe, 1994:278). Prvič, EU se od ostalih mednarodnih organizacij razlikuje po tem, da nacionalne vlade prevzemajo vedno večjo odgovornost za oblikovanje javnih politik na vedno več področjih, za kar je potrebno usklajevanje med različnimi sektorji. Drugič, odločanje na ravni EU je specifično, ker vlade sodelujejo v nenehnem procesu odločanja, kar zahteva stalno koordinacijsko strukturo in kontinuiteto, ki je neformalne vezi ne morejo omogočiti. Mogoče

najbolj pomembna značilnost odločanja na ravni EU pa je njena večplastnost. Pristop upravljanja na večih ravneh (*multilevel governance*) zahteva sodelovanje med organizacijami na različnih ravneh vlade, kar prispeva k še večji kompleksnosti odločanja.

Nacionalne vlade so se soočale s potrebo po koordinaciji od začetkov Evropskih skupnosti. V zadnjem času pa se ta povečuje, najprej zaradi povečane pomembnosti in kompleksnosti evropske javnopolitične arene, pa tudi zato, ker evropske zadeve vse bolj postajajo notranje zadeve držav članic. Kassim je identificiral nekaj virov potreb oziroma prisil po koordinaciji v EU (Kassim et al, 2000:3-5). Najprej izpostavlja vlogo EU kot avtoritete, ki državam članicam nalaga obveznosti, njihovo izpolnjevanje nadzorujeta Komisija in Evropsko sodišče. Podobno kot Metcalfe tudi Kassim ugotavlja, da se širjenje obsega kompetenc EU na za države članice strateško pomembna javnopolitična področja pomeni vir potrebe po koordinaciji. Druga potreba izvira iz medvladnih konferenc, na katerih se odloča o pomembnih ustavnih spremembah, ki imajo daljnosežne posledice za države članice. Vloge, tako politične kot ekonomske, so visoke, zato je pomembno, da ima posamezna država oblikovano jasno pogajalsko stališče. Kot tretjo vrsto potreb Kassim navaja področja, ki so za neko državo že tradicionalno pomembna, kot recimo kmetijska politika v Franciji ali ribištvo in višina prispevkov v evropski proračun v Veliki Britaniji. Na teh področjih visokega profila je pomembno, da so stališča pripravljena hitro in učinkovito. Zadnja vrsta potreb izvira iz politizacije nekaterih evropskih tem (širitev, prispevki v evropski proračun) na nacionalni ravni.

Potrebe po koordinaciji kot odgovor na povečanje odnosov z EU je mogoče skupno izhodišče, vendar se odzivi držav članic razlikujejo. Nekatere države temu posvečajo veliko pozornosti, druge malo. Metcalfe (1994) je (takrat še) dvanajsterico držav EU razvrstil v skladu z lestvico koordinacijskih zmožnosti, ki je segala od najnižje stopnje, ki je bila označena z 1, do najvišje 9. Pri tem je najnižja stopnja pomenila odsotnost koordinacije oziroma neodvisno odločanje ministrstev, najvišja stopnja pa popolno koordinacijo oziroma vladno strategijo, kjer so nacionalne vlade pojmovane kot popolnoma poenoteni odločevalski sistemi in kjer ministrstva izvršujejo vladno strategijo pripravljeno na osnovi vseh razpoložljivih informacij in z jasno definiranimi cilji. Najvišja stopnja je idealni primer, še najbolj so se ji na Metcalfovi lestvici približale Velika Britanija, Danska in Francija, medtem ko so bile Grčija, Španija in Portugalska na repu. Velika zmožnost (ali ambicija) koordinacije je najprej odraz načina delovanja državne administracije ali pa odraža ekspliciten motiv. Kassim omenja primer Velike Britanije in njene velike koordinacijske sposobnosti v obdobju, ko se je država

zavzemala za zaustavitev pridruževanja novih članic (Kassim et al, 2000:2). Države se razlikujejo tudi glede na to ali koordinacija poteka od zgoraj navzdol, iz centra vlade ali je umeščena na nižje administrativne ravni. Razlika po državah je tudi v stopnji formalne ali neformalne koordinacije. Ena izmed držav, ki je znana po neformalnih vezeh in šibki stopnji institucionalizacije, je Grčija. Tam so »neformalne povezave in politični kanali ključ do razumevanja delujočega sistema« (Laffan, 2007: 137).

5.2 Modeli koordinacije evropskih zadev

Zaradi zgoraj naštetih potreb se je pojavila nujnost oblikovanja enotnih stališč ter prilagajanja odločanja na nacionalni ravni tako, da bo delovanje na nadnacionalni ravni čim bolj uspešno. Čeprav EU ne predpisuje institucionalnega ustroja, sta Fink-Hafner in Lajh identificirala tri skupine modelov za koordinacijo evropskih zadev na nacionalni ravni (Fink-Hafner in Lajh, 2005:40): centraliziran, decentraliziran in federativni model.

Centralizirani model označuje osrednja koordinacijska enota, iz katere poteka organizacija in koordinacija medsektorskih pogajanj in usklajevanj vseh aktivnosti na nadnacionalnem nivoju. Služba je samostojna ali podrejena neposredno predsedniku vlade ter zagotavlja usklajenost in kontinuiteto delovanja. Nasprotno decentralizirani model označuje odsotnost take osrednje službe. V tem primeru je odgovornost za pripravo stališč v pristojnosti posameznega ministrstva oziroma je vsako ministrstvo pristojno za koordinacijo na svojem področju. Značilnost federativnega modela je, da odraža strukturo držav s federativno ureditvijo. V praksi to pomeni kompleksen sistem koordinacije stališč ne samo na nacionalni temveč tudi na subnacionalni ravni. Dober primer takega modela je Belgija, kjer imata regionalni ravni veto na odločitve na nacionalni ravni v primeru evropskih zadev.

5.3 Koordinacija evropskih zadev – slovenski primer¹¹

5.3.1 Pregled razvoja odnosov med Slovenijo in EU

Lahko rečemo, da je slovenska vlada imela že od osamosvojitve leta 1991 za eno izmed prednostnih nalog postati polnopravna članica EU. Še več, Fink-Hafnerjeva in Lajh menita, da je bilo »celo pred razglasitvijo formalne neodvisnosti (junij 1991) v Sloveniji članstvo v ES/EU prepoznano kot pomemben korak na poti k demokratični, stabilni, močni in

¹¹ Ta del je večinoma povzet po Fink-Hafner, Danica in Lajh, Damjan (2005): Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni (peti del).

ekonomsko uspešni ter prepoznavni državi« (Fink-Hafner in Lajh, 2005:53). Za začetek institucionalnih odnosov med Slovenijo in EU lahko štejemo podpis Sporazuma o sodelovanju leta 1993. Pred tem časom je sodelovanje potekalo na podlagi sporazumov in protokolov, ki so bili sklenjeni še med nekdanjo Jugoslavijo in EU. Sporazum o sodelovanju z EU je začel veljati 1. septembra 1993. Še istega leta je Slovenija zaprosila za začetek pogajanj za sklenitev Evropskega sporazuma in za podporo pri prestrukturiranju in konsolidaciji slovenskega gospodarstva. Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani (krajše Evropski sporazum), je bil podpisan 10. junija 1996, v veljavo je stopil 1. februarja 1999. Takoj po podpisu sporazuma je Slovenija tudi formalno zaprosila za članstvo v Uniji. Med pogajanjimi o sklenitvi evropskega sporazuma je bilo eno ključnih vprašanj nakup slovenskih nepremičnin s strani tujcev, česar 68. člen slovenske ustave ni dovoljeval. Konec leta 1995 je bil glede tega vprašanja dosežen na Evropskem vrhu v Madridu t.i. španski kompromis, ki tujcem omogoča nepremičnin ob pogojih vzajemnosti. Na podlagi dogovora je državni zbor sporni člen spremenil, dva dni kasneje oziroma 15. julija 1997 pa tudi ratificiral evropski sporazum. »Evropski sporazum je 1) bil okvir za politični dialog, 2) spodbujal je povečanje trgovinskih in ekonomskih odnosov med Slovenijo in EU, 3) bil podlaga za tehnično in finančno pomoč s strani EU, ter pomenil primerno oporo postopnemu vključevanju Slovenije v EU« (Brinar in Svetličič v Fink-Hafner in Lajh, 2005:55-56). Ker je Evropski sporazum začel veljati šele leta 1999, je bil leta 1996 podpisan Začasni sporazum o trgovini in trgovinskih odnosih. Z njim je začel veljati trgovinski del sporazuma o pridružitvi, ki določa območje proste trgovine med Slovenijo in petnajsterico.

Julija 1997 je Evropska Komisija v dokumentu Agenda 2000 predstavila mnenja o državah kandidatkah za vstop v EU. Mnenje je bilo za Slovenijo ugodno, zato je bila uvrščena med v t.i. luksemburško skupino kandidatk (po zasedanju Evropskega sveta v Luksemburgu decembra 1997) za začetek pogajanj. Pogajanja za polnopravno članstvo Slovenije v EU so se začela 31. marca 1998.

5.3.2 Institucionalni okvir ter koordinacija evropskih zadev v Sloveniji v predpristopnem obdobju

»V procesu vključevanja v EU je bilo institucionalno prilagajanje nujno, saj so bil tako pravni red kot tudi posamezna pogajalska področja drugače organizirana kot slovenska javna uprava« (Fink-Hafner in Lajh, 2005:56). V procese prilagajanja v predpristopnem obdobju so

bili bolj ali manj vpeti vsi ministrski resorji, vendar je izstopalo nekaj institucij, ki so pri tem intenzivneje sodelovale. Oblikovalo se je ožje in širše jedro izvršne oblasti. Ožje jedro izvršne oblasti je sestavljal predsednik vlade in njegov urad ter SVEZ, kot širše jedro pa sta Fink-Hafner in Lajh (2005:57-58) identificirala Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za finance in Ministrstvo za notranje zadeve.

1. Ožje evropsko jedro izvršne oblasti

Predsednik vlade je nedvomno predstavljal vrh koordinacijske piramide. Poleg nalog predsednika vlade, ki zajemajo vodenje in usmerjanje vlade, koordiniranje ministrstev ter sklicevanje in vodenje sej, je od polovice devetdesetih let dvajsetega stoletja predsednik vlade postal odgovoren tudi za proces vključevanja v EU. Njegovi glavni nalogi sta bili razreševanje medministrskih konfliktov in strateških vprašanj. Zadeve nestrateškega pomena oziroma dnevna koordinacija je bila prepuščena ministru za evropske zadeve. Razreševanje medministrskih konfliktov je potekalo v obliki po potrebi sklicanih evropskih kolegijev na najvišji ravni politične koordinacije. Fink-Hafner in Lajh ugotavljata, da se vloga, struktura in pristojnosti predsednika vlade in njegovega urada zaradi vključevanja Slovenije v EU ni spremenila oziroma povečala. Njegove pristojnosti so ostalo praktično enake, evropske naloge so bile dodane prejšnjim nalogam. Evropske naloge so zavzele pripravo analiz in poročil o napredku vključevanja v EU na zahtevo ali glede na potrebe predsednika vlade. Pri tem so sodelovali tudi SVEZ in slovenska misija pri EU. Predsednik vlade je imel tudi pomembno vlogo pri vzpostavljanju in ohranjanju dobrih bilateralnih odnosov z visokimi predstavniki držav članic in kandidatki ter ustanov EU. Čeprav avtorja menita, da institucija predsednika vlade z vključevanjem v EU ni spremenila svojih pristojnosti in strukture, pa sta ob zaključku predpristopnega in začetku pogajalskega obdobja vendarle zaznala institucionalno spremembo. To je prinesla ustanovitev Službe Vlade RS za evropske zadeve in imenovanje Ožje pogajalske skupine za vstop v EU. Vodja OPS (to funkcijo je zasedal Janez Potočnik) je bil imenovan leta 2001 kot ministrski svetnik znotraj urada predsednika vlade. Tako je bilo do februarja leta 2002, ko je minister za evropske zadeve (takrat Igor Bavčar) odstopil s tega položaja, na njegovo mesto je bil imenovan vodja OPS. Tako je bila odpravljena funkcija ministrskega svetnika v uradu predsednika vlade, namesto te funkcije je bil znotraj urada imenovan državni sekretar za zunanjo politiko, funkciji vodje OPS in ministra za evropske zadeve pa sta se združili v eni funkciji.

SVEZ je skrbela za vsakodnevno koordinacijo evropskih zadev. Ustanovljena je bila decembra 1997.¹² Kadre in naloge je prevzela od urada za evropske zadeve, ki je bil leta 1995 ustanovljen v okviru ministrstva za zunanje zadeve. Fink-Hafnerjeva in Lajh navajata, da je obdobje v letih 1997 in 1998 pomenilo ključni prelom v koordinaciji evropskih zadev, saj je bilo »inkrementalno institucionalno prilagajanje dopolnjeno z radikalnimi spremembami« (2005:72). Razlog za ustanovitev nove vladne službe je izhajal iz spoznanja, prvič, da se evropske naloge ne morejo obravnavati kot tradicionalne diplomatske zadeve, in drugič, da je treba povečati učinkovitost koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni, nastanek SVEZ je pogojeval tudi začetek pogajalskega procesa. Njegove naloge v času pogajalskega procesa so bile upravljanje in koordinacija celotnega procesa vključevanja Slovenije v EU, vodil ga je minister brez listnice. »SVEZ ni pripravljaj zakonodaje, temveč je ostal v okviru pristojnosti na področju harmonizacije slovenske zakonodaje s standardi EU« (Fink-Hafner in Lajh, 2005:62). V tistem času je SVEZ deloval v naslednjih sektorjih: 1) Sektor za integracije I se je ukvarjal s koordinacijo na področju notranjega trga in spremljanja posameznih evropskih sektorskih politik, skupaj z MZZ je bil pristojen za izvajanje evropskega sporazuma; 2) Sektor za integracije II je bil zadolžen za spremljanje in analizo širitve EU ter napredka na področju skupne zunanje in varnostne politike, pravosodja in notranjih zadev; 3) Sektor za tujo pomoč je bil odgovoren za koordinacijo predpristopne pomoči (PHARE, kasneje tudi ISPA in SAPARD); 4) Sektor za prevajanje je bil zadolžen za prevajanje zakonodaje EU in drugih dokumentov, povezanih z vključevanjem Slovenije v EU. Kot ključni problem v tistem obdobju je bilo izpostavljeno pomanjkanje kadra (Fink-Hafner in Lajh, 2005:62). Kadrovska zasedba ob ustanovitvi SVEZ je štela 17 zaposlenih, leta 2002 se je povečala na 123. Večji del teh je bil iz vrst novo zaposlenih, še neizkušenih kadrov, ki so si delovne izkušnje pridobivali sproti.

OPS je bil ustanovljen 2. aprila 1998, sestavljen je bil iz desetih strokovnjakov in vodje OPS. Pri izbiri članov so bili poudarjeni kriteriji strokovnosti in apolitičnosti ter medsebojne združljivosti (Fink-Hafner in Lajh, 2005:63). Zadolženi so bili za pogajanja na 31 področjih in

¹² SVEZ je bil ustanovljen na podlagi Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71-2546/94, 47-2507/97 60-2866/99, 119-5010/00, 30-1828/01, 30-1831/01). Področje delovanja SVEZ urejajo Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade RS za evropske zadeve (Ur. l. RS, št. 84/1997), Odlok o spremembah odloka o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade RS za evropske zadeve (Ur. l. RS, št. 21/2003) in Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve (Ur. l. RS, št. 87/2005).

sodelovali pri vseh fazah pogajalskega procesa, od pregleda zakonodaje do koordinacije in priprave pogajalskih stališč. Za podporo delu OPS je vlada imenovala 31 delovnih skupin, ki so bile sestavljene iz predstavnikov ministrstev pristojnih za posamezno področje, predstavnikov delodajalcev in delojemalcev. Delovno skupino je vodil visoki uradnik ministrstva ali vladnega organa, v čigar pristojnosti je bilo delovno področje skupine. Pri pripravi osnutkov pogajalskih stališč so lahko sodelovale tudi zunanje institucije ali strokovnjaki. Naloga OPS je bila tudi obveščanje javnosti o napredku pogajalskega procesa in posredovanje stališč pristojnim državnim organom. O stališčih sta najprej odločala Odbor vlade RS za državno ureditev in javne zadeve ter Odbor Vlade RS za gospodarstvo, nato so bila posredovana državnemu zboru v potrditev in na koncu še ustanovam v Bruselj. Administrativno in tehnično podporo OPS je v času pogajalskega procesa nudil SVEZ, znotraj katerega je bil za ta namen ustanovljen Oddelek za pogajanja.

2. Širše evropsko jedro izvršne oblasti

MZZ je v procesu vključevanja Slovenije v EU igralo pomembno vlogo, čeprav se je njegova vloga, vsaj v primeru horizontalne koordinacije, ob ustanovitvi SVEZ zmanjšala (Fink-Hafner in Lajh, 2005:64). Na začetku odnosov med Slovenijo in EU je MZZ prevzelo koordinacijo evropskih zadev na nacionalni ravni. V ta namen je bil znotraj ministrstva leta 1995 ustanovljen urad za evropske zadeve. Njegovi nalogi sta bili dve: koordinacija priprav na pogajanja za sklenitev evropskega sporazuma in neformalna koordinacija evropskih zadev na nacionalni ravni. Leta 1996 je od Ministrstva za znanost in tehnologijo prevzel še upravljanje s predpristopno pomočjo. V tistem času so bile vse evropske naloge združene pod okriljem enega ministrstva, leta 1998 pa so prešle na novoustanovljeno vladno službo, s čimer je MZZ izgubil osrednjo koordinacijsko vlogo na nacionalni ravni. Kljub temu je obdržal pomembno vlogo, saj je bil formalno glavni pogajalec minister za zunanje zadeve. Znotraj MZZ je bil ustanovljen sektor za evropske integracije in ekonomske odnose, ki je bil zadolžen za spremljanje institucionalnega razvoja EU, pogajalskega procesa in odnosov med državami članicami in kandidatkami. V času pogajanj je bil sektor zadolžen za področje skupne zunanje in varnostne politike, sodeloval je še na področju zunanjih odnosov in institucij EU. Poleg sektorja za evropske integracije in ekonomske odnose so v procesu vključevanja aktivno sodelovali tudi drugi sektorji znotraj MZZ.

Slovenska misija pri EU v okviru MZZ je bila sestavni in ključni del vertikalne koordinacije med slovensko nacionalno ravni in ustanovami EU (Fink-Hafner in Lajh, 2005:65). Ustanovljena je bila leta 1993, pomembnejšo vlogo je dobila leta 1998 z začetkom

predpristopnih pogajanj. Njeno prilagajanje se je kazalo v kadrovske krepitvi in dodanih nalogah. Zadolžena je bila za zagotavljanje učinkovite komunikacije in ažuren pretok informacij med Ljubljano in Brusljem. V času pogajanj je bila ključna kontaktna točka slovenske administracije v Bruslju. Po vstopu Slovenije v EU se je preoblikovala v stalno predstavništvo Republike Slovenije pri EU.

Ministrstvo za finance je prav tako igralo ključno vlogo, predvsem na področju finančnih in proračunskih zadev (Fink-Hafner in Lajh, 2005:65). Pri pogajalskem procesu je sodelovalo na petih področjih: prost pretok kapitala, obdavčitev, ekonomska in monetarna unija, finančni nadzor ter financiranje in proračun. Predstavniki MF so sodelovali na skoraj vseh drugih pogajalskih področjih, minister za finance pa je bil sestavni član evropskega kolegija pri predsedniku vlade. Pri procesu vključevanja so sodelovali skoraj vsi oddelki znotraj ministrstva, ključno notranjo koordinacijsko vlogo je leta 1999 prevzel mednarodni finančni oddelek. Poleg tega velja omeniti še nacionalni sklad in centralna finančna in pogodbeno enota, ki sta skrbela za finančno upravljanje s sredstvi predpristopne pomoči.

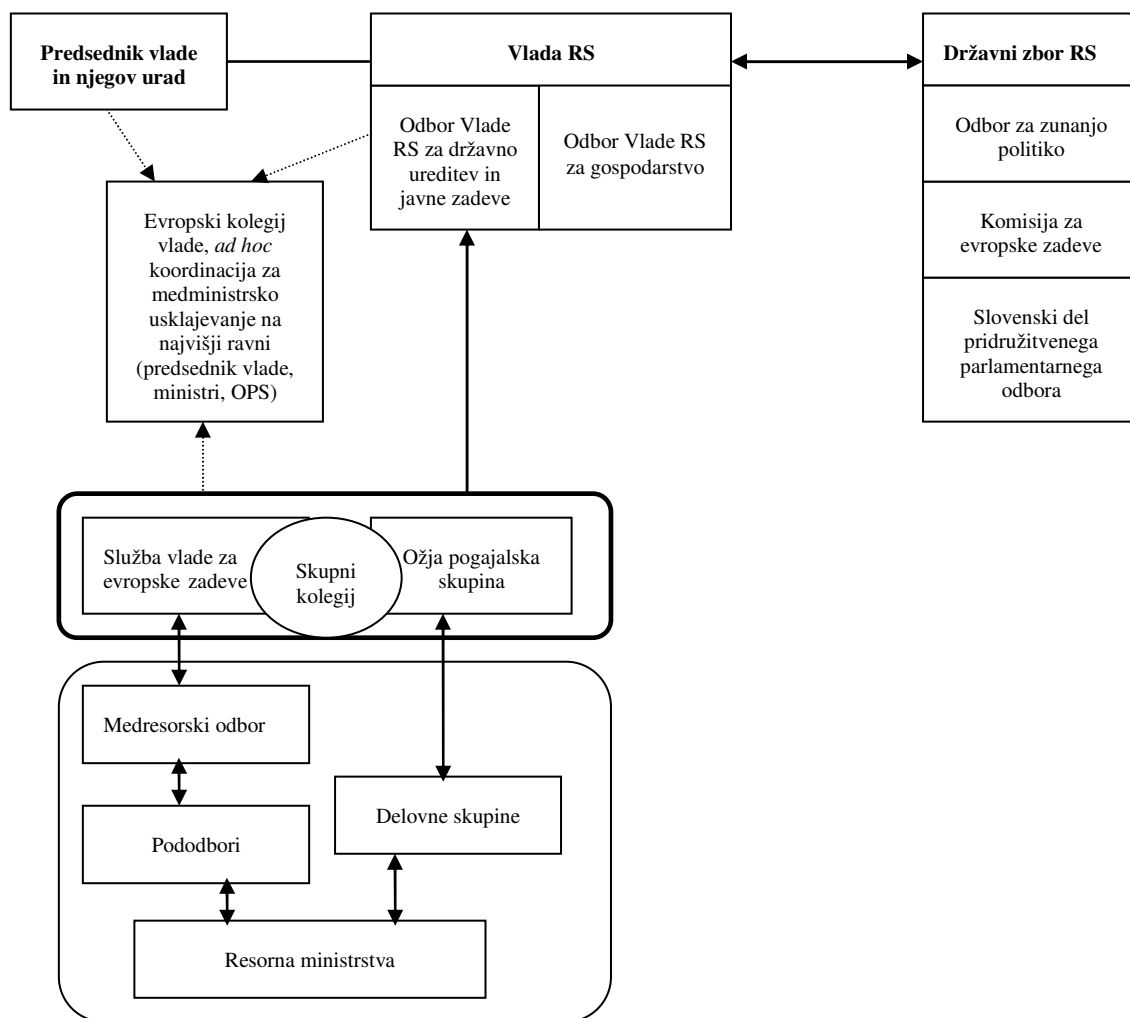
Ministrstvo za notranje zadeve je imelo ključno vlogo na področju pravosodja in notranjih zadev ter na področju izobraževanja javnih uslužbencev (Fink-Hafner in Lajh, 2005:66). Vzporedno s procesom vključevanja v EU, vendar neodvisno od le-tega, je potekala tudi reforma javne uprave, ki je bila usmerjena k profesionalizaciji javne uprave, k zmanjšanju vplivov sprememb v vladi na delo uprave in k izboljšanju učinkovitosti in poenostavitvi upravnih postopkov za državljane. MNZ je pomembno vlogo odigralo na področju izobraževanja javnih uslužbencev, ki je potekalo preko Upravne akademije, ki je bila ustanovljena leta 1997. Izvajala je posebne »evropske« izobraževalne programe, s katerimi je javne uslužbenke pripravljala na delo z evropskimi zadevami na nacionalni ravni kot tudi v institucijah EU.

Takoj po osamosvojitvi države in pri prvih medinstitucionalnih odnosih z EU posebne koordinacije evropskih zadev ni bilo (intervju 1, Fink-Hafner in Lajh, 2005:71). Evropske zadeve so bile obravnavane *ad hoc* v okviru vsakega ministrstva posebej brez sodelovanja z drugimi resorji. Sodelovanje, ki se je vendarle pojavljalo med ministrstvi, je bilo neplodno, saj je temeljilo na tradicionalnih vzorcih delovanja slovenske javne uprave in se ni toliko posvečalo učinkovitemu sodelovanju z Brusljem. Postopoma se je začel vzpostavljati sistem koordinacije evropskih zadev, ki je bil sprva še zelo decentraliziran. V tem sistemu koordinacije so bile projektne naloge v pristojnosti ministrstva za znanost in tehnologijo, ministrstvo za zunanje zadeve, natančneje njegov urad za evropske zadeve, pa je imelo

mandat za sklenitev evropskega sporazuma. Po letu 1995 so bile tudi projektne naloge prenesene na Ministrstvo za zunanje zadeve. Leta 1995 je slovenska vlada ministrstva in druge vlade službe zadolžila, da znotraj svojih resorjev ustanovijo posebne oddelke za evropske zadeve. Ti oddelki so se med seboj znatno razlikovali, tako po velikosti in vsebini njihovih nalog, ki so segali od tehničnih pristojnosti do povsem vsebinskih nalog. Kasneje v pogajalskem obdobju so bili nekateri od teh ukinjeni. Ugotavljamo, da so bile v tistem času nove, evropske naloge dodane k obstoječim nalogam ministrstev (Fink-Hafner in Lajh, 2005:73). Tako je bilo do leta 1997, ko je vlada sklenila ustanoviti Službo Vlade RS za evropske zadeve. Ustanovitev nove vladne službe je izhajalo iz spoznanja, da je potrebna večja stopnja koordinacije, saj so vsi procesi vključevanja v EU med seboj tesno povezani, posebno spodbudo za njeno ustanovitev predstavlja tudi začetek pogajalskega procesa, ki se je formalno začel 31. marca 1998. S tem se je zgodil premik od decentraliziranega k centraliziranemu sistemu koordinacije evropskih zadev, od inkrementalnega prilagajanja do radikalnih sprememb. Obenem se je zgodil premik glede obravnavanja evropskih zadev, ki niso več zunanje zadeve temveč postajajo domače zadeve (t.i. interiorizacija evropskih zadev).

Pri vzpostavljanju slovenskega sistema koordinacije evropskih zadev je bil po mnenju Fink-Hafnerjeve in Lajha poudarek na dveh točkah: strokovnosti in izogibanju medresorskih konfliktov (2005:72). Ker pogajanja o polnopravnem članstvu trajajo dlje kot mandat vlade, je bil poudarek na vzpostavitvi nepolitičnega, torej strokovnega sistema. Do medresorskih konfliktov lahko pride zaradi nenatančno razdeljenih odgovornosti in pristojnosti. Za zagotovitev obeh pomembnih točk je bil v Sloveniji vzpostavljen sistem koordinacije evropskih zadev, ki je obsegal 1) koordinacijo znotraj resorjev, 2) SVEZ kot centralno koordinacijsko enoto in 3) vzpostavitev številnih oblik znotraj in medresorske koordinacije na različnih ravneh.

Slika 5.1 Horizontalna koordinacija evropskih zadev v Sloveniji



Vir: Fink-Hafner in Lajh (2005:74)

Zaradi učinkovitega pretoka informacij so bile vzpostavljene različne oblike koordinacije na različnih ravneh. Kot že omenjeno, so na ravni posameznega resorja obstajali oddelki za evropske zadeve. Medresorska koordinacija je potekala v obliki rednih sestankov vodij delovnih skupin na ravni državnih sekretarjev in tedenskih kolegijev zunanjega ministra, tedenskih kolegijev vodje OPS in tedenskih kolegijev evropskega ministra. Po potrebi so bili sklicani tudi *ad hoc* sestanki, to so bili npr. tematski sestanki OPS. Vzpostavljen je bil poseben medresorski odbor, ki so ga sestavljali državni sekretarji, odgovorni za sodelovanje z EU v okviru resorja, vodil pa ga je minister za evropske zadeve. Njegova naloga je bila usklajevanje priprav vseh odločitev v procesu vključevanja Slovenije v EU. Medresorski

odbor je poleg že predstavljene ožje zasedbe, deloval tudi v širši zasedbi, kamor so bili vabljeni predstavniki Banke Slovenije, Gospodarske zbornice Slovenije in predstavniki raziskovalnih in nevladnih organizacij ter socialnih partnerjev. Za posamezna področja je medresorski odbor deloval tudi v pododborih. Na najvišji ravni je deloval evropski kolegij vlade, ki ga je vodil predsednik vlade, sodelovali pa so minister za zunanje zadeve, minister za evropske zadeve, minister za finance, vodja OPS ter drugi člani OPS. Evropski kolegij vlade je bil sklican po potrebi, obravnaval je strateška vprašanja vključevanja v EU, usmerjal priprave za pogajanja in skrbel za medministrsko usklajevanje v primeru konfliktov pristojnosti.

Vertikalna koordinacija pomeni sodelovanje na osi institucije EU - nacionalna vlada. Osrednji igralec je bilo zunanje ministrstvo, seveda preko slovenske misije pri EU. Vse informacije v smislu formalnih kanalov so potekale od institucij EU preko slovenske misije v Bruslju do zunanjega ministrstva v obliki kodirane elektronske pošte in potem naprej do resornih ministrstev. Ker je bil takšen sistem zelo tog, so se vzpostavili številni neformalni kanali med vsemi vpletenimi. Po mnenju Fink-Hafnerjeve in Lajha je imelo pri vertikalni koordinaciji veliko vlogo tudi slovensko veleposlaništvo v Bruslju, predvsem v času belgijskega predsedovanja, ter Slovensko gospodarsko in raziskovalno združenje v Bruslju (2005:76).

Priprava pogajalskih stališč¹³ na nacionalni ravni je potekala tako, da je osnutek pogajalskega stališča pripravila delovna skupina, ki je bila zadolžena za določeno javnopolitično pogajalsko področje. Ministri, pristojni za določeno javnopolitično področje, so osnutek pogajalskega stališča potrdili, nato pa so se lahko v proces priprave vključile interesne skupine s svojimi predlogi in stališči. Na predlog pristojnih ministrov se je osnutek pogajalskega stališča posredoval OPS. Delovna skupina in OPS sta po vrsti sestankov pripravili predlog pogajalskega stališča, ki je bil posredovan v obravnavo vladnemu odboru za gospodarstvo in vladnemu odboru za državno ureditev in javne zadeve. Tako sprejeta pogajalska izhodišča so bila predstavljena nevladnim organizacijam in sindikatom. Pogajalska stališča so bila temeljni del pogodbe o pristopu Slovenije k EU (ki je v bistvu mednarodna pogodba), zato jih je morala vlada na podlagi zakona o zunanjih zadevah posredovati v obravnavo in potrditev državnemu zboru. Predlog stališča so obravnavala pristojna delovna telesa, potrdil ga je odbor za mednarodne odnose. Ko je bil predlog stališča pripravljen na nacionalni ravni, je bil

¹³ Del o pripravi pogajalskih stališč je povzet po Mejač, Živana (ur.)(2000): Pogajalska izhodišča RS za pogajanja o pristopu k EU, str. 9-11.

posredovan Komisiji, ki je pripravila osnutek skupnega stališča. Ta je bil posredovan Svetu, kjer je delovna skupina za širitev pripravila skupno stališče EU, ki je predstavljalo podlago za skupne pogovore na medvladni konferenci o pristopu, in ga posredovala Sloveniji. Glede na izpostavljene teme v skupnem stališču EU, je Slovenija pripravila dodatna pojasnila k pogajalskim stališčem. Posamezna poglavja so se obravnavala na mednarodnih konferencah na ravni namestnikov glavnih pogajalcev oziroma glavnih pogajalcev za vsako državo kandidatko posebej. Na konferenci o pogajanjih sta obe strani uskladili o vsebini pogajalskih poglavij. Če ni bilo problematičnih vsebin, se je pogajalsko poglavje lahko zaprlo. Ker je veljalo načelo, da »ni nič dogovorjeno, dokler ni dogovorjeno vse« (Mejač, 2000:11), so se posamezna že zaprta poglavja lahko ponovno odprla v primeru spremenjenih okoliščin.

Fink-Hafner in Lajh sta v primeru pridruževanja Slovenije k EU izpostavila vprašanje, ali predpristopna pogajanja pomenijo resnična pogajanja ali gre le za harmonizacijo, to je usklajevanje nacionalnih standardov držav kandidat s standardi EU (2005:79-81). Ugotavljata, da imajo države kandidatke v pogajalskem procesu le malo maneverskega prostora. To izhaja iz dejstva, da so države kandidatke tiste, ki se odločile pridružiti EU in ne obratno. EU lahko nastopa z načelom vzemi ali pusti in od držav kandidat je odvisno v kolikšni meri so pripravljene izpolnjevati postavljene zahteve. Prilagajanje držav kandidat EU dojema kot njihovo notranjo zgodbo, kot reformo gospodarstva, političnih in upravnih procesov na nacionalni ravni. Poleg tega ima EU kot skupnost držav veliko pogajalsko moč, zato lahko postavlja zahteve državam kandidatkam kot tudi članicam, ki so ekonomske narave in niso določene v skupnem pravnem redu. Avtorja menita, da gre pri velikem delu predpristopnih pogajanj zgolj za harmonizacijo in proces prevzemanja javnih politik (ibid.). V pogajalskem procesu so to vsa javnopolitična področja razen kmetijstva, strukturnih skladov in proračunskih določb. Fink-Hafner in Lajh ta del pogajanj imenujeta »pogajanja o harmonizaciji« (2005:80). Za dejanska pogajanja gre predvsem v delu, kjer prihaja do konfliktov med tremi pogajalskimi elementi, ki so zakonske obveznosti, politične odločitve in ekonomski interesi. V pogajalskem procesu to zajema sklepni del pogajanj o proračunskih sredstvih (t.i. pogajanja o statusu polnopravnega članstva).

5.3.3 Institucionalni okvir ter koordinacija evropskih zadev v Sloveniji v obdobju članstva

Zanimivo je, da je prva sprememba v institucionalnem okviru ter koordinaciji evropskih zadev v Sloveniji izvirala iz spremembe politične oblasti po volitvah leta 2004 in ne iz obveznosti države kot polnopravne članice EU. Liberalno demokracijo Slovenije kot

vladajočo stranko je zamenjala Socialna demokracija Slovenije, ki je v SVEZ ukinila ministrski položaj in ga nadomestila s položajem državnega sekretarja za evropske zadeve. Pred tem se je nekaj časa ugibalo celo o obstoju ali ukinitvi SVEZ. Na koncu je bil ohranjen dosednji sistem, SVEZ kot osrednje koordinacijsko telo pri predsedniku vlade. V obdobju članstva lahko znotraj organizacijske strukture SVEZ najdemo manjše prilagoditve¹⁴, ki odsevajo nove obveznosti.

Večina sprememb v pravni ureditvi, ki odražajo prilagajanje, je bila narejena že pred slovenskim vstopom v EU, 1. majem 2004. Izmed teh sta najpomembnejši ustavno dopolnilo iz leta 2003 in sprejem posebnega zakona, ki ureja sodelovanje med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti v pogojih članstva. Dopolnitev ustave s členom 3.a je omogočila podpis Pristopne pogodbe. Člen 3.a namreč določa, da lahko »Slovenija z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot«¹⁵. Državni zbor pred ratifikacijo mednarodne pogodbe razpiše referendum, čigar izid je za zakonodajno telo zavezujoč. Člen 3.a tudi poudarja, da mora vlada v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev s katerimi Slovenija prenaša izvrševanje dela suverenih pravic sproti obveščati državni zbor, ki o tem sprejema stališča, ki so za vlado zavezujoča. Podrobneje razmerje med državnim zborom in vlado ureja Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije. Kot zadeve EU se v zakonu upoštevajo predlogi aktov zakonodajne narave in predlogi odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru Evropske unije. Zakon določa naloge vlade (predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU) ter naloge DZ (sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost). Nadalje so določene nekatere naloge vlade do državnega zbora v smislu obveščanja o svojih

¹⁴ V SVEZ so bili nekateri oddelki ukinjeni in ustanovljeni novi. Sektor za prevajanje je bil iz okvira SVEZ prenesen v Generalni sekretariat vlade. Ustanovljeni so bili: Sektor za upravljanje z dokumenti, Sektor za tesno medinstitucionalno sodelovanje, Sektor za pravno in jezikovno ureditev EU ter Projektna skupina za koordinacijo priprav in predsedovanja Slovenije EU. Več o tem na <http://www.svez.gov.si/si/predstavitev/organiziranost/> (dostop 13.5.2007).

¹⁵ Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena ustave Republike Slovenije (UZ3a, 47, 68), stran 2785 (Ur.l. RS, št. 24/2003).

dejavnostih v zvezi gradivi EU v institucijah EU. Omenjeni zakon je bil sprejet z namenom, da se moč parlamenta ne bi zmanjšala. Kot opažata Fink-Hafner in Lajh (2005:84) ima vlada po zakonu sorazmerno veliko avtonomijo pri odločanju v zadevah EU. Tudi v primerih, ko DZ sprejme pogajalsko stališče, vlada lahko odloči drugače v kolikor meni, da to ni v interesu Slovenije. V tem primeru mora o odločitvi in razlogih zanjo obvestiti DZ.

V obdobju polnopravnega članstva Slovenije v EU so se uresničili sumi o okrepitvi vloge izvršne oblasti ter o zmanjšani transparentnosti (Fink-Hafner in Lajh, 2005:86). V primerjavi s predpristopnim obdobjem se je javna preglednost procesa upravljanja evropskih zadev deloma zmanjšala. Zmanjšalo se je sodelovanje parlamenta pri določanju javnopolitičnih stališč (sedaj odloča samo o izbranih), seje delovnih teles pa so zaprte za javnost, vendar pa morajo po seji svoje odločitve o zadevah EU sporočiti javnosti. Določilo 15. člena Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije določa, da mora vlada do 1. maja 2004 vzpostaviti javno dostopen informacijski sistem za zadeve EU v skladu z zakonom, ki ureja podatke javnega značaja. Da se tak sistem še vzpostavlja, lahko sklepamo iz informacije, ki je objavljena na spletni strani SVEZ¹⁶. Tu je navedeno, da bo EU portal, ki je informacijski sistem Vlade Republike Slovenije za podporo odločanja o zakonodajnih predlogih in drugih aktih Evropske unije, ki jih obravnavajo predstavniki držav članic v institucijah EU, v omejenem obsegu dostopen za širšo javnost predvidoma sredi leta 2007.

Prvo leto po vstopu Slovenije v EU sta označili volitve v evropski parlament junija in državnozborske volitve oktobra. Zaradi političnih sprememb na oblasti Fink-Hafner in Lajh ugotavljata, da se »pravno zamišljena med vlado in državnim zborom uveljavljajo s časovnim zamikom in le postopoma« (2005:87). Največ težav nastaja pri praktičnih razmerjih med vlado in državnim zborom. Sem spada nezadovoljstvo (predvsem opozicijskih) poslancev pri uresničevanju zakona o sodelovanju med vlado in državnim zborom, premalo aktivno delovanje DZ, nezadovoljstvo interesnih skupin glede neupoštevanja njihovih predlogov, neredna udeležba nekaterih ministrov na sestankih svetov in s tem povezano pomanjkljivo zastopanje slovenskih stališč, vtis o zmanjševanju stopnje demokratičnosti pri upravljanju evropskih zadev ter konflikti med opozicijo in vlado (Fink-Hafner in Lajh, 2005:90-91).

V času priprave naloge je na področju evropskih zadev največji poudarek na pripravi Slovenije za predsedovanje v prvi polovici 2008. Svet EU je decembra 2004 soglasno sprejel

¹⁶ http://www.svez.gov.si/si/predstavitev/organiziranost/sektor_za_upravljanje_z_dokumentimi/ (dostop 13.5.2007)

odločitev, da bo Slovenija prva izmed novih članic, ki bo predsedovala EU, skupaj s soproedsdujočima državama Nemčijo in Portugalsko. Predsedujoča država ima tri pomembne skupine nalog¹⁷:

1. vodi delo vseh sestav Sveta EU in Evropskega sveta,
2. zastopa Svet EU v odnosu do drugih institucij EU,
3. zastopa EU v mednarodni skupnosti.

Fink-Hafner in Lajh ugotavljata, da organizacijska struktura za projekt predsedovanja kaže nadaljevanje težnje centraliziranega modela za koordinacijo evropskih zadev pri predsedniku vlade (2005:91-92). Organizacijska struktura, kot jo lahko najdemo na spletni strani SVEZ-a, potrjuje njuno trditev. Vrh strukture je Ožja delovna skupina za priprave na predsedovanje EU, ki jo vodi predsednik vlade, sestavljajo jo minister za finance, zunanje zadeve, javno upravo ter državni sekretar SVEZ-a. Ustanovljena je bila januarja 2005, njene naloge zajemajo oblikovanje splošnih političnih smernic in prednostnih nalog slovenskega predsedovanja. Širša delovna skupina je zadolžena za operativno vodenje priprav in izvedbo projekta. Vodi jo državni sekretar za evropske zadeve, sestavljajo pa jo predstavniki posameznih ministrstev in drugih organov, ki so vključeni v priprave na predsedovanje. Projektna skupina v SVEZ-u ima nalogo koordinacije priprav. Pet podskupin je zadolženo za specifično področje delovanja (program, kadri, promocija, logistika, proračun).

5.3.4 Prilagajanje zakonodajne veje oblasti v Sloveniji v procesu evropeizacije

Mnogi prepoznavajo vlogo slovenskega parlamenta kot eno pomembnejših vlog v procesu približevanje Slovenije EU (Fink-Hafner in Lajh 2005, Zajc 2005, Grad 2005). Ta proces je od zakonodajne veje oblasti zahteval številne prilagoditve, tako v vsebinskem kot organizacijskem smislu. Zajc je te prilagoditve razdelil na šest podpodročij, in sicer: odločevalsko, institucionalno, proceduralno, organizacijsko, informacijsko in kulturno (Zajc, 2005). V nalogi predstavljam samo prve štiri. Odločevalska prilagoditev parlamenta je povezana z njegovo močno vlogo v političnem sistemu ter tudi z dejstvom, da so bile zunanje oziroma evropske zadeve vedno tesno prepletene z notranjimi (Zajc, 2005). Slovenski poslanci so razpravljali o vseh pomembnih dokumentih, ki so bili povezani s približevanjem

¹⁷ http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/predstavitev/ (dostop 12.5.2007).

Slovenije EU: Nacionalni program za prevzem evropskega pravnega reda, redna poročila Komisije o napredku, predloge pogajalskih stališč. Za slednje velja, da je Slovenija edina med novimi državami članicami, ki je imela takšno prakso. Zajc meni, da je obravnava navedenih dokumentov v parlamentu prinesla predvsem pozitivne učinke: proces harmonizacije je bil olajšan, poslanci so bili bolj seznanjeni z evropsko zakonodajo, vse to je prispevalo k večji transparentnosti procesa integracije ter močnejšemu mandatu vlade (Zajc, 2005). Prilagajanje na institucionalni ravni je obsegalo ustanovitev Komisije za evropske zadeve, ki je bila zadolžena za koordinacijo vseh aktivnosti povezanih s pristopom Slovenije v EU, v njeni pristojnosti je bil tudi nadzor nad napredkom v procesu približevanja, opozarjanje na zaostanke pri tem ter priprava ocen o pripravljenosti za članstvo. Področje evropskih zadev sta poleg komisije za evropske zadeve pokrivala še odbor za zunanjo politiko in slovenski del skupnega parlamentarnega odbora. Odbor za zunanjo politiko je bil odgovoren za organiziranje razprave o predlogih pogajalskih stališč, ki so bila obravnavana tudi v pristojnih delovnih telesih. Fink-Hafner in Lajh sta slovenski del skupnega parlamentarnega odbora označila za »atipično parlamentarno telo«, ki je bilo zadolženo najprej za spremljanje implementacije evropskega sporazuma v Sloveniji, kasneje so se njegove naloge razširile na sodelovanje in izmenjavo stališč med Evropskim parlamentom in Državnim zborom (2005:70). Proceduralno prilagajanje je bilo posledica dveh dejstev: neučinkovitega zakonodajnega postopka ter prepočasne harmonizacije, kar je bila tudi redna kritika v poročilih Evropske komisije o napredku Slovenije. Izboljšanje delovanja Državnega zbora je bilo doseženo z odločitvijo, da bodo prvi trije dnevi vsake seje rezervirani za razpravo o predlogih »evropskih« zakonov. Bistveno večji učinek na boljše delovanje pa je prispeval sprejem novega poslovnika leta 2002. Poslovnik, ki je bil sprejet šele po dveh poskusih v letu 2001, je uvedel racionalnejši zakonodajni postopek, povečal delo delovnih teles in obenem razbremenil plenarno delo državnega zbora ter povečal vlogo kolegija predsednika države. Spremembe so bile potrebne tudi v organizacijskem smislu. Za ta namen je bil leta 1997 sprejet Odlok o organizaciji služb v Državnem zboru, s katerim je bila določena notranja struktura in pristojnosti posameznih sektorjev. Opisane prilagoditve so bile možne zaradi splošnega političnega konsenza¹⁸ o pomembnosti vloge Državnega zbora pri procesu približevanju Slovenije EU. Zajc meni, da bo slovenski parlament v prihodnje ohranil svojo vlogo aktivnega akterja v procesu večstopenjskega odločanja, tudi zaradi spremembe ustave

¹⁸ Predsedniki parlamentarnih strank (razen Slovenske nacionalne stranke) so podpisali sporazum o njihovem medsebojnem sodelovanju pri vključevanju države v EU (Fink-Hafner in Lajh, 2005:69).

(3.a člen) in sprejema Zakona o sodelovanju med parlamentom in vlado (Zajc, 2005). Obe pravni podlagi, ki sta natančneje opisani v prejšnjem poglavju, urejata razmerje med zakonodajno in izvršno vejo oblasti pri sprejemanju zakonskih aktov in drugih odločitev v EU.

6 Politika širitve EU

6.1 Strategija in načela prihodnje širitve EU

Evropsko skupnost za premog in jeklo je leta 1951 ustanovilo šest držav: Belgija, Nemčija, Francija, Italija, Luksemburg in Nizozemska. Kompleksen proces gospodarskega združevanja, ki je temeljil na prosti medsebojni trgovini in skupni carinski politiki je bil leta 1957 nadgrajen v Evropske gospodarske skupnosti, ki je v kasnejših letih prerasla v Evropsko skupnost. Od tedaj je sledilo še pet širitev. Leta 1973 so se Uniji pridružile Danska, Irska in Velika Britanija; leta 1981 je njena članica postala Grčija; leta 1986 se je EU razširila na Španijo in Portugalsko, leta 1995 še na Avstrijo, Finsko in Švedsko. »Veliki pok« je EU doživela leta 2004, ko se je Skupnosti pridružilo osem postsocialističnih držav SVE in dve sredozemski državi: Češka Republika, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. Peta širitev se je zaključila 1. januarja 2007, ko sta novi članici postali Bolgarija in Romunija. Trenutno so v »čakalnici« države s statusom kandidatke: Hrvaška, Turčija in Makedonija. S slednjo se pogajalski proces še ni začel. EU se je v dokumentu »*Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007*« zavezala k novi širitvi, vendar letnice ne napoveduje nihče. Potencialne države kandidatke so: Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora in Srbija s Kosovom¹⁹.

Podlago za širitev predstavlja 49. člen Pogodbe o EU, ki pravi, da se za članstvo v EU lahko prijavi vsaka evropska država, ki spoštuje načela svobode, demokracije, človekove pravice in temeljne svoboščine ter vladavino prava, to so principi, ki so skupni vsem državam članicam (člen 6.1 PEU). Država, ki se želi pridružiti EU, vloži na Svet prošnjo za članstvo. Ta naroči Komisiji, da pripravi poročilo o sposobnosti kandidatke glede izpolnjevanja formalnih pogojev. Država kandidatka mora torej izpolnjevati t.i. Kopenhagenske kriterije, ki so:

1. Politični: stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava, človekove pravice in spoštujejo pravice manjšin.

¹⁹ Pod resolucijo Varnostnega Sveta ZN 1244.

2. Gospodarski: delujoča tržna ekonomija in sposobnost delovanja na trgu EU.
3. Sposobnost prevzeti članstvo, vključujoč izpolnjevati cilje politične, gospodarske in monetarne Unije.

Poleg treh že naštetih je potrebno dodati še t.i. Madridski kriterij, ki se tako imenuje po zasedanju Evropskega sveta v Madridu, kjer je bil leta 1995 sprejet. Madridski kriterij zahteva prevzem pravnega reda Skupnosti in njegovo izvajanje s pomočjo učinkovitih administrativnih in sodnih struktur.

V kolikor Komisija izda pozitivno mnenje in se Svet soglasno strinja glede pogajalskega mandata, se pogajanja med državo kandidatko in državami članicami lahko uradno začnejo. Pri tem mora biti pridobljeno tudi soglasje Evropskega parlamenta, ki odloča z absolutno večino svojih članov. Pogoji za pristop so zapisani v sporazumu, ki je sklenjen med državo kandidatko in državami članicami. Sporazum o pristopu nove članice se nato ratificira v vseh državah članicah. V resnici je proces nekoliko daljši in sestavljen iz več faz, ki so predstavljene v nadaljevanju:

a) Predpristopna faza je namenjena pripravi države kandidatke na bodoče članstvo. Strategija v tej fazi zajema podpis Evropski sporazum/Pridružitveni sporazum/Stabilizacijski in pridružitveni sporazum in s tem vstop v Pridružitveno partnerstvo/Evropsko partnerstvo. S tem je državi kandidarki omogočeno črpanje predpristopne pomoči in sofinanciranje s strani mednarodnih finančnih institucij ter sodelovanje v EU programih, agencijah in odborih.

Vsi trije tipi sporazumov predstavljajo okvir za sodelovanje med EU in tretjimi državami. Evropski sporazumi so bili sklenjeni med EU in sedaj novimi državami članicami. Stabilizacijski in pridružitveni sporazumi se nanašajo na strategijo EU do držav Zahodnega Balkana, Pridružitveni sporazumi pa so sklenjeni z državami, ki so del Sosedske politike. Država nečlanica se zaveže k uvedbi političnih, ekonomskih, trgovskih reform ter spoštovanju človekovih pravic, EU v zameno za to ponudi dajatev prost dostop do skupnega evropskega trga.

Država kandidatka pripravi Nacionalni program za prevzem pravnega reda. Z rednimi poročili o napredku Komisija spremlja stanje pri izpolnjevanju Nacionalnega programa.

b) Pridružitvena pogajanja so naslednja faza pridružitvenega procesa. Pogajanja se izvajajo v okviru t.i. Pogajalskega okvira, ki določa metodo in načela. Vsebina pogajanj se določi na medvladni pogajalski konferenci med državami članicami in državo kandidatko. Prvi korak v tej fazi je izvedba »screeninga« oziroma pregled usklajenosti zakonodaje. Njegov namen je

državi kandidatki predstaviti pravni red, državam članicam pa oceniti razvoj pripravljenosti države kandidatke pred začetkom pogajanj. Pravni red skupnosti se za namene usklajevanja in pogajanj razdeli v večje število pogajalskih poglavij, vsako od njih pokriva svoje javnopolitično področje. Ker se pravni red neprestano širi, se veča tudi število poglavij. Tako se je Slovenija pogajala v okviru 31 pogajalskih področij, pravni red je po novem razdeljen na kar 35 področij. Osnova za začetek pogajalskega procesa so »usklajevalna« poročila, ki jih Komisija pripravi za vsako področje in za vsako državo posebej. Po pregledu usklajenosti pravnega reda je naslednji korak države kandidatke, da Komisiji predloži pogajalska stališča. Komisija jih preuči in pripravi osnutek skupnega stališča, ki ga posreduje Svetu. Sprejem skupnega stališča pomeni odprtje pogajalskih poglavij. Pogajanja se izvajajo na ministrski ravni oziroma med stalnimi predstavniki držav članic in veleposlaniki oziroma glavnimi pogajalci držav kandidat. Komisija pripravi poročila o spremljanju (*monitoring reports*), s katerimi obvešča Svet in Parlament kot tudi države članice o napredku pri pripravah, podoben pomen imajo tudi redna poročila o napredku (*progress reports*), ki so objavljena enkrat letno. Pred predvideno pridružitvijo, Komisija pripravi Celovito spremljevalno poročilo (*Comprehensive Monitoring Report*), ki služi kot podlaga za odločanje v primeru nespoštovanja pravnega reda Skupnosti.

c) Proces ratifikacije in pridružitve se začne, ko so pogajanja na vseh področjih zaključena. Dosežene dogovore s pogajalskih področij se vključi v osnutek Pristopne pogodbe, ki se jo posreduje Komisiji in Parlamentu. Po podpisu v teh ustanovah morajo Pristopno pogodbo ratificirati države članice, vsaka v skladu s svojo ustavno prakso. Po ratifikaciji s strani vseh držav članic država kandidatka postane polnopravna članica.

Po številnih širitvah je EU razvila jasna načela, ki se z vsako širitvijo dopolnjujejo in zaostrujejo. V dokumentu »*Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007*« (Evropska Komisija 2006; v nadaljevanju Strategija) so navedena tri osnovna načela, ki morajo biti upoštevana pri naslednji širitvi: komunikacija, pogojenost in absorpcijska sposobnost EU. Prvo načelo stremi k poudarjanju demokratične legitimacije, ki je ključna za širitveni proces. Odločitev o pridružitvi nove članice soglasno potrdijo demokratično izvoljene vlade držav članic in države kandidatke, nadalje odločitev ratificirajo nacionalni parlamenti, svoj pristanek podeli tudi Evropski parlament. Z obveščanjem javnosti o poteku širitvenega procesa v državah članicah in državi kandidatki (ter predvsem pozitivnih strani širitve) EU išče podporo javnosti, ki jo potrebuje za legitimacijo svoje širitvene politike. Pogojenost (*conditionality*) je drugo načelo in pravzaprav steber širitvene strategije. To

pomeni, da se država ne more pridružiti EU, dokler ne izpolni postavljenih pogojev. Dimitrova pravi, da je peta širitev vzpostavila specifično obliko vladanja, ki jo je označevala asimetrija in pogojenost (2002:171). V svojem članku se je avtorica osredotočila na izbrani vidik pogojenosti, to je izgradnja institucij (*institution-building*) ali razvoj administrativne usposobljenosti držav kandidatk za prevzem in izvajanje skupnega pravnega reda po pridružitvi. Da je »demokratska pogojenost« osnovna strategija, ko EU usmerja države kandidatke v delovanje v skladu načeli človekovih pravic in demokratičnih standardov, potrjuje tudi Schimmelfenning (Schimmelfenning et al, 2003). »Pri uveljavljanju pogojenosti družbeni igralec uporablja mehanizem prisile (*reinforcement*), da bi spremenil vedenje drugega akterja. Prisila je oblika družbenega nadzora, kjer je ustrezno vedenje nagrajeno, neustrezno vedenje pa kaznovano.« (Schimmelfenning et al, 2003:496). Najbolj pogosti nagradi v primeru držav kandidatk so tehnična in finančna pomoč ter nadgrajevanje institucionalnih vezi, ki segajo od trgovinskih sporazumov do polnega članstva.

Tretje načelo je integracijska sposobnost EU. To pomeni, da mora Unija kljub povečanemu članstvu zagotavljati učinkovito delovanje institucij, oblikovanje in izvajanje javnih politik ter odločanje na nacionalni ravni. V primeru šeste širitve bodo potrebne korenite spremembe na področju institucij, EU politik in proračuna, upoštevati bo treba tudi praktične posledice, ki jo prinaša pristop nove države, kot je recimo uporaba dodatnega uradnega jezika v institucijah EU. Sedanja institucionalna ureditev, kot je določena v Pogodbi iz Nice, velja za 27 držav članic. Pogodba iz Nice ne določa pravil delovanja institucij v primeru pridružitve nove države članice, vendar bo v tem primeru potrebno ponovno porazdeliti sedeže v Evropskem parlamentu in v Svetu, kar je odločilno za proces odločanja na nadnacionalni ravni. Reforma institucij mora biti dosežena do naslednje širitve, to je v interesu tako sedanjih kot tudi prihodnjih držav članic. Komisija v Strategiji (2006) ugotavlja, da so prejšnje širitve pozitivno vplivale na razvoj skupnih javnih politik. Nekatere javne politike, kot na primer enotni trg ali področje pravosodja in varnosti, bi uveljavljene pod ustreznimi pogoji z nadaljnjo širitvijo še pridobile. Vprašanje proračuna je prav tako pomemben del integracijske sposobnosti EU, ki ga bo potrebno upoštevati v primeru pridružitve nove članice. Pred novo širitvijo bo potrebno oceniti delež potrebnih sredstev in predlagati nove finančne ukrepe.

Kot že rečeno, se je EU v Strategiji zavezala k nadaljevanju širitvenega procesa, ki je usmerjen v države Zahodnega Balkana in Turčijo, s katerim skuša zagotavljati stabilnost v regiji ter prispevati k gospodarskemu razvoju. V naslednjem poglavju se bom omejila na politiko EU do držav na področju nekdanje Jugoslavije.

6.2 EU in države na področju nekdanje Jugoslavije (SFRJ)

Še nedavno je prevladovalo mnenje, da sta pojma Balkan²⁰ in evropska integracija nekompatibilna, sočasno so se pojavljali dvomi glede evropeizacijske sposobnosti držav na tem področju (Demetropoulou, 2002:88). Nekateri pa so že ob koncu devetdesetih let prejšnjega stoletja menili, da je pomembno, da se države s tega področja integrirajo v evropski integracijski proces (v tem kontekstu je bilo govora o Zvezni Republiki Jugoslaviji, Minić 1997). Regija je dolgo časa pomenila zgolj varnostni problem, na katerem je politični vpliv ZDA prevladoval nad političnim vplivom EU. Šele po koncu vojne v Bosni in Hercegovini, ki jo je označil podpis mirovnega sporazuma iz Dayton in Pariza, je EU v letih 1996-97 začela z Regionalnim pristopom, ki je predstavljal okvir za bilateralno delovanje med državami in EU. Kosovska kriza je pokazala, da je Regionalni pristop neučinkovit, kar se tiče doseganja zastavljenih ciljev, ki sta bila ohranitev miru in stabilnosti ter dobri medsosedske odnosi med državami. Regionalni pristop je bil zato leta 1999 nadgrajen v nov koncept – Stabilizacijski in pridružitveni proces (v nadaljevanju SPP). »SPP predstavlja bolj ambiciozno vizijo za približevanje regije k EU, še posebej z nadomeščanjem tradicionalnih sporazumov o sodelovanju z obsežnejšim Stabilizacijskim in pridružitvenim sporazumom« (Pippan, 2004:219). Kot pravi Phinnemore je bila prepoznana potreba po novem tipu odnosa, ki odgovarja na specifične potrebe Zahodnega Balkana po večji vpletenosti mednarodne skupnosti za preprečevanje nadaljnjih konfliktov ter za razvoj ekonomske in politične stabilnosti ter regionalnega sodelovanja (Phinnemore, 2003:79). Predpostavlja se torej, da je glavno gibalno za spremembe razmerje med EU in državami, ki bi kasneje lahko vodilo k tesnejšemu pridruževanju.

6.2.1 Stabilizacijski in pridružitveni proces v državah Zahodnega Balkana

Uvedba SPP predstavlja preskok v politiki EU do Balkana, za kar Lehne navaja štiri razloge (Lehne, 2004:112-113). Prvič, spremenila se je narava problema. Po smrti Tuđmana in padcu Miloševićevega režima sta se Hrvaška in Srbija demokratizirali, kar je v veliki meri pripomoglo k zmanjšanju možnosti za večje konflikte. Obe državi sta tudi kmalu prepoznali svoj interes za pridružitvev Uniji. Drugič, dosežen je bil nov konsenz glede politike na Balkanu. Izkazan je bil skupni interes vseh držav članic EU, na katerem se je lahko začela graditi nova politika, usmerjena k stabilnosti regije. Tretjič, povečala se je zmožnost EU za

²⁰ V tem poglavju se za regijo uporablja pojmovanje Zahodnega Balkana, ki se uporablja v uradnih dokumentih EU, in ki zajema naslednje države: Albanija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Makedonija, Srbija in Črna gora.

obvladovanje mednarodnih problemov. K temu je pripomogla ustanovitev Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko, ki je igral aktivno vlogo na Balkanu. Povečala se je tudi zmožnost obvladovanja mednarodnih konfliktov s pomočjo policijskih misij, ki so v 2003 prevzele nadzor v Makedoniji in BiH. Četrtrič, pozitivne izkušnje pridobljene s širitvijo na države SVE so vplivale tudi na razvoj politike EU do držav Zahodnega Balkana.

Že leto po uvedbi SPP je Svet leta 2000 prepoznal države iz regije kot potencialne kandidatke za članstvo v EU (ob izpolnjevanju določenih pogojev), kar je pomenilo napoved nove širitve na jugovzhod in obenem integracijo držav Zahodnega Balkana v evropske strukture. Sklepni dokument srečanja²¹ med EU in državami s področja Balkana junija 2003 v Solunu je namero potrdil in SPP nadgradil z elementi iz predpristopnega procesa desetih novih držav članic, ki so se Uniji pridružile leta 2004.

Phinnemore pravi, da je Stabilizacijski in pridružitveni sporazum (SPS) pravzaprav nov tip Evropskega sporazuma²², kot so ga podpisale že države Srednje in Vzhodne Evrope, in ki sporoča jasno perspektivo bodočega članstva (Phinnemore, 2003:80). Sklenitev Evropskega sporazuma z državami iz regije ni bil predviden iz dveh razlogov. Kot že ime pove, je SPS namenjen temu, da kratkoročno do srednjeročno prispeva k stabilnosti na področju, šele kasneje pride na vrsto spodbujanje političnega in gospodarskega razvoja. Drugič, v tistem obdobju se je pripravljala peta širitev z dvanajstimi državami kandidatkami v čakalnici (poleg tistih, ki so postale polnopravne članice leta 2004 še Bolgarija in Romunija). Podpis Evropskega sporazuma bi povečal pritisk na absorpcijske sposobnosti EU v času, ko za novo širitev ni bilo interesa obenem pa dvignil pričakovanja na strani držav Zahodnega Balkana.

Stabilizacijsko pridružitveni proces kot pot k tesnejšemu odnosu z EU temelji na spodbudah s strani EU in izpolnjevanju obveznosti držav podpisnic. Sestavljen je iz treh glavnih komponent: Stabilizacijskega in pridružitvenega sporazuma, finančne pomoči EU ter avtonomnih ali enostranskih trgovskih ukrepov.

a) Stabilizacijski in pridružitveni sporazum predstavlja osrednji del stabilizacijskega in pridružitvenega procesa. Osnovan je na postopni implementaciji območja proste trgovine in reform za doseg standardov, ki veljajo v EU. Njegov namen pa je vzpostavitev političnega

²¹ The Concluding Document of the EU-Balkans Thessaloniki summit.

²² Za podrobnejšo primerjavo med Evropskim sporazumom in Stabilizacijsko pridružitvenim sporazumom glej prispevek Phinnemorja (2003).

dialoga, usklajevanje zakonodaje držav podpisnic s pravnim redom Skupnosti, razvoj ugodne klime za trgovino in investicije ter podpora EU reformam v regiji. Sporazum je sklenjen z vsako državo in EU posebej, zato se besedila razlikujejo. Phinnemore opaža, da so bili hrvaški pogajalci pri oblikovanju besedila sporazuma spretnejši od makedonskih, kar je rezultiralo v navedbi krajših časovnih obdobj za uresničenje sporazuma (Phinnemore, 2003). Res pa je, da je bilo to povezano tudi z boljšim ekonomskim in političnim položajem Hrvaške. Ne glede na to, je končni cilj enak za vse države – uresničenje pridružitve vendar šele po določenem prehodnem obdobju in izpolnjevanju obveznosti iz sporazuma.

b) Finančno pomoč EU v okviru SPP predstavlja program CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation). Sprva je bil namenjen humanitarni pomoči, kasneje se je osredotočil na obnovo infrastrukture in pomoč pri vrnitvi beguncev. Ko so države izpolnjevale vse več obveznosti iz SPS, se je spremenil tudi namen programa. Finančna sredstva so sedaj namenjena razvoju državnih institucij in zakonodaje, približevanje evropskim normam ter morebitni harmonizaciji s skupnim pravnim redom. Sredstva so namenjena tudi za uresničenje drugih pomembnih ciljev sporazuma: krepitev demokracije in vladavine prava, človekovih pravic, civilne družbe in medijev, delovanje prostega trga, oživitve gospodarstva, družbeni razvoj in strukturne reforme. Veliko pozornosti je namenjeno še regionalnemu sodelovanju tako med državami Zahodnega Balkana kot med državami regije in državami članicami. V obdobju 2000-2006 je finančna pomoč iz programa CARDS (vključujoč makro-finančno pomoč) znašala več kot pet milijard EUR.

c) Avtonomni ali enostranski trgovski ukrepi omogočajo dajatev prost dostop do trga EU za praktično vse izdelke, ki izvirajo v regiji. Njihov namen je prispevati k razvoju trgovine med EU in regijo, spodbujanju tujih investicij ter k splošnemu gospodarskemu razvoju.

Stabilizacijski in pridružitveni sporazum je bil v letu 2001 najprej podpisan z Makedonijo (9. april 2001), nato s Hrvaško (29.10.2001). Pogajanja z Albanijo so se začela že v letu 2001, vendar so bila prekinjena zaradi pomanjkanja napredka pri reformah na področju boja proti organiziranemu kriminalu in korupciji. Ponovno so se začela v letu 2003, tako da je bil sporazum podpisan leta 2006. Črna gora je s pogajanja začela v novembru 2005 še kot del Srbije in Črne gore, zaključila pa kot samostojna država s podpisom SPS v letu 2007. Tako Bosna in Hercegovina kot Srbija sta s pogajanja začeli v letu 2005, vendar jih še nista zaključili. Podpisani sporazumi stopijo v veljavo po ratificiranju s strani držav članic in države nečlanice, svoj pristanek pa mora podeliti še Evropski parlament.

Lehne ocenjuje, da je bila politika EU do držav Zahodnega Balkana uspešna, tako na področju stabilizacije razmer kot na področju približevanja (Lehne, 2004:115-122). Varnostna situacija v Bosni in Hercegovini in Makedoniji se je izboljšala, večji problem sedaj predstavljajo razvoj organiziranega kriminala, preprodaja drog in orožja ter tihotapljenje ljudi. Zaradi razvite korupcije in slabega gospodarskega položaja so države Zahodnega Balkana postale tranzitne poti, ki vodijo v evropske države. Še vedno ostaja konflikt na Kosovu (pod administrativno upravo Združenih narodov in z avtonomnimi institucijami), ki se bo nadaljeval, dokler njegov ustavni status ne bo dokončno razrešen. Kar se pridruževanja tiče, je napredek v nekaterih državah bolj in v drugih manj viden. Razlike v napredku lahko pripišemo štirim dejavnikom. Prvič, zgodovinski situaciji, ki je prispevala k temu, da sta se Srbija in Črna gora lahko začeli s procesom šele po padcu Miloševića. Drugič, je potrebno upoštevati pridružitveno kapaciteto, ki je bila zaradi ugodnejšega gospodarskega položaja bistveno večja v primeru Hrvaške kot v primeru Makedonije. Tretji dejavnik je ustavna zapletenost v primeru BiH in vprašanje sodelovanja s Haaškim sodiščem v primeru Srbije, Hrvaške in BiH. V primeru Bosne in Hercegovine Lehne opaza, da je bila Daytonška ureditev primerna za stabilizacijo razmer, manj primerna pa kar se tiče vključevanja v evropske integracije. Nerazvite strukture na državni ravni in napetosti med entitetami in državo onemogočajo napredek. Četrto, pri preverjanju napredka glede vključevanja je potrebno vzeti v obzir tudi politično odločenost države, da nadaljuje s politiko približevanja EU. Ker je približevanje dolgotrajen proces, je treba politično odločenost ohranjati ne glede na spremembe v vladi.

Za države, katere končni cilj je članstvo, je SPP postal le stopnička na poti k izpolnitvi tega cilja, ne pa cilj sam po sebi. Za EU pa se je SPP iz poskusov stabilizacije regije razvil v del širitvene politike do Balkana. Regija ostaja ena ključnih točk političnega dnevnega reda EU, saj obstaja zavedanje, da je Balkan »preizkus moči«. »Kredibilnost EU kot mednarodnega akterja je v veliki meri odvisna od uspeha na Balkanu. Če ne bo uspela zagotavljati trajne stabilnosti v soseščini, ji bo to težko uspelo kjerkoli drugje.« (Lehne, 2004:124). Po pridružitvi Bolgarije in Romunije lahko regija postane enklava nestabilnosti in organiziranega kriminala ter prostor, ki se ni uspel integrirati v evropsko strukturo.

6.2.2 Trenutno stanje institucionalnih povezav med EU in državami Zahodnega Balkana

Vse države Zahodnega Balkana (Albanije v tej nalogi ne obravnavamo) so vključene v SPP, s katerim je EU poskušala zmanjšati konflikte na tem področju ter spodbuditi gospodarski

razvoj. Po vrhu v Solunu leta 2003 je EU sklenila nadgraditi svojo politiko do regije z nekaterimi elementi širitvenega procesa. S tem je ponudila državam Zahodnega Balkana evropsko perspektivo, končni cilj katere je članstvo v EU, seveda ob predhodnem izpolnjevanju zastavljenih pogojev. Razen tega, da so Makedonija, BiH, Črna Gora in Hrvaška vključene v SPP, obstaja malo skupnih točk. Omenjene države so v različnih fazah, kar se tiče pridružitve, ter imajo z EU različne institucionalne ureditve, ki so prikazane v spodnji preglednici.

Preglednica 6.1 Stanje institucionalnih povezav držav Zahodnega Balkana in EU

	Makedonija	Bosna in Hercegovina	Črna Gora	Hrvaška	Srbija
Začetek pogajanj o podpisu Stabilizacijskega in pridružitvenega sporazuma	november 2000	25. november 2005	10. oktober 2005 (takrat še Državna skupnost Srbije in Črne gore), pogajanja zamrznjena 3. maja 2006, ponovno začeta 26. septembra 2006	november 2000	10. oktober 2005 (takrat še Državna skupnost Srbije in Črne gore), pogajanja zamrznjena 3. maja 2006, obnovljena 13. junija 2007
Podpis Stabilizacijskega in pridružitvenega sporazuma	9. april 2001	/	15. oktober 2007	29. oktober 2001	/
Datum prošnje za polnopravno članstvo v EU	22. marec 2004	/	/	21. februar 2003	/
Trenutni status	država kandidatka (od 12. decembra 2005)	potencialna država kandidatka	potencialna država kandidatka	država kandidatka (od 18. junija 2004)	potencialna država kandidatka
Začetek pogajanj za članstvo	datum ni znan	/	/	predviden za marec 2005, vendar preložena, nadaljujejo se od 3. oktobra 2005	/

Vir: Domača stran Evropske Komisije, Širitev, dostopno na <http://ec.europa.eu/enlargement> (15.10.2007).

Sodelovanje med EU in Bosno in Hercegovino poteka v okviru Stabilizacijskega in pridružitvenega procesa. Ker je državam, ki sodelujejo v programu ponujena možnost, da ob izpolnjevanju pogojev postanejo polnopravne članice EU, ima BiH trenutno status potencialne države kandidatke. Formalnih institucionalnih odnosov pravzaprav ni. Deficit formalnih odnosov je bil nadomeščen z ustanovitvijo Posvetovalne delovne skupine leta 1998, ki je bila skupno telo za politični dialog in tehnično pomoč. Leta 2004 je Svet sprejel Evropsko partnerstvo za BiH. Njegov namen je identifikacija prioritet, katerim mora država posvetiti še posebno pozornost, da bi nadaljevala z integracijskim procesom. Izvajanje Evropskega partnerstva poteka preko rednih letnih poročil o napredku, ki jih pripravlja Komisija. Pogajanja o podpisu SPS so se začela novembra 2005, vendar je zaključek pogajanj pogojen z doseganjem napredka na prednostnih področjih: reforma policije, sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za območje bivše Jugoslavije oziroma Haaškim sodiščem, reforma na področju radiodifuzije ter reforma javne uprave. Januarja 2006 je bila Posvetovalna delovna skupina preimenovana v Skupino za nadzor reformnega procesa. Njeno preimenovanje je posledica začetka nove faze v odnosih med EU in BiH, to je pogajanj za podpis SPS. Istega leta je bilo Evropsko partnerstvo dopolnjeno na podlagi Poročila o napredku za BiH za leto 2005, tako da je vsebovalo nova prioritetna področja. V letu 2007 je bil zaključen tehnični del pogajanj za sklenitev SPS, parafiranje in podpis sporazuma je odvisen od izpolnjevanja političnih pogojev.

Hrvaška ima status države kandidatke, jeseni 2005 je formalno začela s pogajnji za polnopravno članstvo v EU. Začetki institucionalnih povezav segajo v leto 2000, ko so se začela pogajanja za sklenitev SPS, ki je bil podpisan leto dni kasneje (29. oktober 2001). Hrvaška je zaprosila za članstvo 21. februarja 2003. Aprila istega leta je Komisija objavila pozitivno mnenje glede prošnje Hrvaške za članstvo v EU in ji na zasedanju Evropskega sveta junija 2004 podelila status kandidatke. Po premiku v evropski politiki do Balkana, ki se je zgodil na Evropskem svetu v Solunu, je bil leta 2004 za Hrvaško sprejet dokument Evropskega partnerstva. Ta država se je v preteklosti soočila z nekaterimi težavami pri približevanju EU. Tako je bil sprva začetek pogajanj o polnopravnem članstvu napovedan za marec 2005, vendar pod pogojem, da bo Hrvaška sodelovala z Mednarodnim kazenskim sodiščem za območje bivše Jugoslavije v Haagu. Ker se to ni zgodilo, je bil začetek pogajanj preložen na oktober 2005. Zaradi začetka pogajanj je bilo Evropsko partnerstvo sprejeto leta 2004 nadomeščeno s Pridružitvenim partnerstvom za Hrvaško. Prva faza pogajanj, pregled usklajenosti zakonodaje (*screening*) na 33 področjih, je bila zaključena oktobra 2006. Pri

pregledu usklajenosti zakonodaje je prišlo do zapletov pri poglavju o prostem pretoku kapitala, kjer so se s svojimi pripombami oglasile Belgija, Italija in Slovenija (Kocbek, 2006). Zadnji dve sta zahtevali, da Hrvaška državljanom Italije in Slovenije omogoči nakup nepremičnin. Belgijska vlada pa je protestirala, ker so Hrvati preprečili vstop belgijske banke KBC na hrvaški trg zaradi lastniškega deleža v Novi ljubljanski banki. Pregled zakonodaje je podlaga za naslednjo faza pogajalskega procesa, to je odprtje posameznih pogajalskih področij.

Črna Gora in Srbija sta od leta 1992 naprej sestavljali Zvezno Republiko Jugoslavijo, ki se je leta 2003 preimenovala v Državno skupnost Srbije in Črne gore. V tistem obdobju, natančneje od leta 2001, je v državi delovala Posvetovalna delovna skupina EU-ZRJ, kasneje Skupina za stalni dialog, ki je v okviru Evropskega partnerstva spodbujala in nadzirala potek reform. Evropsko partnerstvo z Državno skupnostjo Srbije in Črne gore je Svet sprejel junija 2004. Evropsko partnerstvo identificira prednostna področja, katerim je treba posvetiti večjo pozornost, da bi pospešili približevanje države k EU. Dokument razlikuje kratkoročna prednostna področja, za katere ocenjuje, da jih je mogoče izpolniti v roku enega do dveh let, ter srednjeročna prednostna področja, kjer se vidnejši dosežki pričakujejo v treh do štirih letih, določa tudi okvir evropske finančne pomoči. Poročilo o napredku Srbije in Črne gore za leto 2005 je pozitivno ocenilo izpolnjevanje dosežke kratkoročnih prednostnih področij tako Državne skupnosti kot Srbije in Črna gore obenem pa kritiziralo pomanjkanje sodelovanja med zvezno ter republiško ravni. Januarja 2006 je Svet sprejel revidirano Evropsko partnerstvo. Ta uvaja nova prednostna področja, ki so bila pripravljena na podlagi Poročila o napredku Srbije in Črne gore za leto 2005. Oktobra 2005 so se začela pogajanja o podpisu SPS, ki so potekala na dveh ravneh, na zvezni ravni in na ravni posamezne države (*»twin-track«* pristop). Komisija je že ob začetku pogajanj poudarila, da je sodelovanje s Haaškim sodiščem eno izmed osnovnih pogojev za njihovo nadaljevanje. Zaradi odsotnosti napredka na tem področju so bila pogajanja maja 2006 zamrznjena. Kmalu zatem je Državna skupnost Srbije in Črne gore razpadla. Maja leta 2006 je Črna gora izvedla referendum, na katerem so se državljani odločili za samostojno državo. Po razglasitvi Deklaracije o neodvisnosti je Svet EU junija 2006 sklenil, da bodo EU in države članice nadaljevale odnose s Črno goro kot suvereno in neodvisno državo. Poleg tega je nadgradil in prilagodil Evropsko partnerstvo novim razmeram ter začel s pogajanjmi za podpis SPS s Črno goro. Pogajanja so se začela septembra 2006, SPS je bil parafiran 15. marca 2007 in sklenjen 15. oktobra 2007. Za Črno goro, ki ima integracijo v EU kot eno izmed strateških prednosti države, bo SPS predstavljal

zakonski okvir za odnose med EU in Črno goro za obdobje do pridružitve. Omogočal bo vzpostavitev območja proste trgovine ter večje sodelovanje na področju pravosodja in varnosti, predvideva pa tudi usklajevanje zakonodaje Črne gore s skupnim pravnim redom na različnih področjih.

Skupina za stalni dialog, ki je delovala v Državni skupnosti Srbije in Črne gore, je nadaljevala z delom tudi po njenem razpadu v Srbiji. Naloge skupine so obsegale spodbujanje in nadzor nad potekom reform na področjih, ki so bila opredeljena v Evropskem partnerstvu. Pogajanja za SPS, ki so se začela na ravni državne skupnosti, so se nadaljevala s Srbijo, vendar le do maja 2006. Nadaljevanje pogajanj je EU pogojevala z sodelovanjem Srbije s Haaškim sodiščem, vendar se je to zgodilo šele junija 2007, ko je Srbija pokazala pripravljenost za sodelovanje na tem področju. Septembra 2007 je bil zaključen tehnični del pogajanj glede sklenitve SPS.

Oči mednarodne skupnosti so še vedno usmerjene v Kosovo in prizadevanja za razrešitev njegovega statusa. V SFRJ je Kosovo uživalo visoko stopnjo avtonomije, vse do leta 1989, ko je Milošević avtonomijo pokrajine ukinil. Kosovski Albanci so temu nasprotovali in na Kosovo so izbruhnili nemiri. Po propadu mirovnih pogajanj leta 1999, je naraščajoči konflikt prekinila NATO-va intervencija. Od leta 1999 je Kosovo pod začasno upravo Združenih narodov, tam so nameščene tudi mednarodne vojaške sile (KFOR - *Kosovo Force*). V skladu z resolucijo Varnostnega sveta OZN 1244 Misija Združenih narodov na Kosovem (UNMIK) skrbi za ohranjanje miru in stabilnosti ter vzpostavitve demokracije in samouprave na tem območju. Maja 2001 je bil vzpostavljen ustavni okvir Kosova, ki določačasne institucije za samoupravo na Kosovem kot so parlament, vlada in sodišče, vendar je večina pomembnih funkcij pod nadzorom UNMIK-a oziroma mednarodne skupnosti. Leta 2005 je Generalni sekretar OZN imenoval Marttija Ahtisaarija za posebnega odposlanca ZN za ureditev statusa Kosova. Ahtisaarijev predlog za ureditev statusa se zavzema za neodvisnost Kosova pod mednarodnim nadzorom. Status Kosova trenutno niha med dvema nasprotnima stališčema – Srbija pokrajini ponuja visoko stopnjo avtonomije, vendar se nikakor ne strinjajo z njeno odcepitvijo, medtem ko si večina (albanskih) prebivalcev želi prav tega. Kosovo je, tako kot velja za področje Zahodnega Balkana, vključeno v SPP. Aprila 2005 je Komisija objavila sporočilo »Evropska prihodnost za Kosovo«, ki poudarja, da je evropska perspektiva namenjena tudi tej pokrajini, vendar se bo to zgodilo šele, ko bo njen status dokončno razrešen.

III EMPIRIČNI DEL

7 Družbeno politične razmere v Republiki Makedoniji od osamosvojitve do danes

7.1 Kratka predstavitev države

Makedonija leži na južnem delu Balkanskega polotoka, med Albanijo, Grčijo, Bolgarijo in Srbijo. Obsega 25.333 kvadratnih kilometrov ter ima dva milijona prebivalcev²³. Največ ekonomsko aktivnega prebivalstva se ukvarja s kmetijstvom, čeprav ta prispeva k samo 11 % BDP-ja v letu 2004 (Bideleux in Jeffries, 2007:405), v primerjavi s 63 % BDP-ja, ki jih proizvede storitveni sektor ter 26 %, ki predstavlja del BDP-ja industrijskega sektorja. Skoraj štirideset odstotkov (natančneje 37,3% v letu 2005 po podatkih EK²⁴) delovne sile je nezaposlene, vendar večina od nezaposlenih prispeva k visokemu deležu črne ekonomije. Po podatkih EK je BDP per capita po kupni moči (*in purchasing power standards*) v letu 2004 je znašal 5.600 EUR, kar je četrtna povprečja 25 držav EU. Po popisu iz leta 2002 je večinsko prebivalstvo makedonsko s 64,2%, kar 25,2 odstotkov je Albancev, sledijo Turki (3,8%), Romi (2,7%), Srbi (1,8%), Bošnjaki (0,8%), Vlahi (0,5%) in drugi (1%) (prav tako podatki EK).

7.2 Družbeno politične in ekonomske razmere od 1990 do danes

Makedonija je bila od leta 1944 pa do 1991 del SFRJ. Tega leta je parlament sprejel Deklaracijo o suverenosti, ki je razglasila neodvisnost in teritorialno integriteto makedonskega ljudstva, ki bo kasneje zapisana v ustavi in potrjena na referendumu (Daskalovski, 2004:55). Kmalu po tem, 27. januarja 1991, je parlament izvolil Kira Gligorova za predsednika. Njegov program je bil osredotočen na tri točke: vzpostavitev parlamentarne demokracije in sprejem nove ustave, varstvo pravic manjšin in mirna razrešitev krize ter s tem ohranitev SFRJ. Gligorov se je z Ilijo Izetbegovićem, predsednikom Bosne in Hercegovine, posebej angažiral pri posredovanju med Slovenijo in Srbijo. Vendar ko je postalo jasno, da so razlike med nekdanjima republikama prevelike ter razkroj SFRJ neizbežen, so se Gligorov in

²³ Ocena števila prebivalcev za leto 2007 znaša 2.055.915 (<https://cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mk.html>, dostop 28.5.2007).

²⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/economic_profile_en.htm, dostop 28.5.2007.

makedonska vlada odločili za samostojnost. Referendum je bil izveden 8. septembra 1991 in čeprav se mnogi pripadniki srbske in albanske manjšine niso udeležili glasovanja, je 95,3% odstotkov glasujočih pri 75,7% udeležbi odločilo za suvereno in neodvisno Makedonijo (Bideleux in Jeffries, 2007:412).

Politična tranzicija se je začela še pred tem. Z dopolnilom ustave leta 1989 je republiška komunistična vlada dovolila večstrankarske volitve. Prve so bile izvedene leta 1990, na njih je največ glasov dobila IMRO-DPMNU (Notranja makedonska revolucionarna organizacija - Demokratična stranka narodne enotnosti, pan-makedonski nacionalisti), ki jo je vodil Ljubčo Georgievski. IMRO-DPMNU je oblikovala koalicijo z reformiranimi komunisti Ligo komunistov – Stranko demokratične spremembe, vendar se je prva zaradi koalicijskih razlik umaknila, njeno mesto je zasedla albanska PDP (Stranka za demokratično prosperiteto). Rezultat menjave je bila nova koalicija, sestavljena iz reformiranih komunistov (preimenovali so se v Social demokratsko unijo Makedonije - SDUM), PDP, Liberalne in Socialistične stranke.

Dne 17. novembra 1991 je Skupščina sprejela in razglasila novo ustavo Republike Makedonije, ki je kasneje postala vir številnih konfliktov. Med Makedonijo in Grčijo je nastal spor glede poimenovanja države, ki se je nanašal na zastavo in nekatera ustavna določila. Grška vlada je trdila, da uporaba imena Makedonija izraža prevzemanje kulturne dediščine, ki pripada moderni Grčiji ter da novonastala država izraža teritorialne težnje po geografski pokrajini južna Makedonija, ki je poseljena pretežno z Grki (Bideleux in Jeffries, 2007:414). Ustavna določila, še posebej 49. člen ustave, pa naj bi namigoval na iredentistične težnje po grškem teritoriju in vmešavanju v notranje zadeve Grčije. V skladu z omenjenim členom Republika Makedonija skrbi za status in pravice oseb, ki pripadajo Makedonskemu narodu in prebivajo v sosednjih državah, prav tako za izseljence, ter z njimi vzdržuje in razvija kulturne vezi. Pri prvi zastavi po osamosvojitvi je bil uporabljen simbol sonca, ki je bil povezan s Filipom Makedonskim ter Aleksandrom Velikim. Z uporabo tega simbola naj bi Makedonija prevzemala grško zgodovinsko dediščino. Leta 1994 je Grčija uvedla gospodarsko blokado, kar je imelo za Makedonijo, ki je tri četrtine svojega uvoza in izvoza opravila preko grških pristanišč, hude gospodarske posledice. Medtem ko sta sprti strani leta 1995 prišli do dogovora za spremembo zastave in ustavnih določil, se je spor o poimenovanju države nadaljeval. Najbolj sporno ustavno določilo je bilo spremenjeno tako, da je bilo prvotno besedilo prvega odstavka črtano, zamenjalo ga je besedilo, da pri skrbi Republike Makedonije za kulturne, gospodarske in socialne pravice njenih državljanov v tujini ne bo kršena

suverenost drugih držav. Makedonija je bila leta 1993 v Združene narode sprejeta pod začasnim imenom »bivša jugoslovanska Republika Makedonija« (*the former Yugoslav Republic of Macedonia*), krajše FYROM).

Drugi vir konfliktov je bila preambula ustave, ki je prinesla nezadovoljstvo med narodnostnimi manjšinami, še posebej makedonskimi Albanci. Preambula je proglasila Makedonijo za »nacionalno državo makedonskega ljudstva, kjer je koeksistenca in enakost zagotovljena za Albance, Turke, Vlahe, Rome in druge narodnosti, ki živijo v Republiki Makedoniji«. Čeprav je Ustava zagotavljala enake pravice in status za vse državljane Republike Makedonije, so nastale pomembne pomanjkljivosti, obenem je ustava privilegirala (čeprav nekonsistentno) makedonsko ljudstvo, jezik in pisavo (cirilico) ter makedonsko ortodoksno cerkev (Bideleux in Jeffries, 2007:413). Ustava je v sedmem členu poleg uporabe uradnega makedonskega jezika in pisave zagotavljala tudi uporabo jezika in pisave drugih narodnosti na način in pod pogoji določenimi v zakonu. Vendar je bil pogoj za uporabo drugega tujega jezika precej strog, saj je delež prebivalstva tuje narodnosti na območju moral presegati 50 odstotkov. Poleg tega manjšine niso imele zagotovljenega visokega izobraževanja v svojem jeziku (48. člen ustave je zagotavljal samo osnovno in srednje izobraževanje v jeziku narodnosti), prav tako drugi uradni jezik ni bil predviden za uporabo v parlamentu, na sodiščih ali v medijih. Predvsem ti dve temi sta bili vzrok za kasnejše konflikte med albansko manjšino in makedonsko večino. Albanci so po uradnih podatkih sestavljali nad 20 odstotkov celotnega prebivalstva, vendar Rametova navaja, da so bili predstavniki manjšine prepričani, da je bil popis iz leta 1992 izveden nepravilno in da so podatki podcenjeni za polovico (2002:188). Bili so mnjenja, da si zaslužijo več pravic, kot so jih imeli. Po trditvah albanskega politika je bilo leta 1995 izmed 2,5 milijona knjig v narodni knjižnici le 125 v albanščini, na makedonskih univerzah le štirje albanski univerzitetni učitelji, v simfoničnem orkestru ali makedonski narodni operi pa ni bilo niti enega predstavnika te manjšine (Ramet, 2002:189).

Na parlamentarnih volitvah leta 1994 sta opozicijski stranki IMRO-DPMNU, ki je bila še vedno ultra nacionalistična in se obenem zavzemala za hitro privatizacijo in gospodarsko liberalizacijo, in Demokratična stranka (vodja stranke Gošev je odklanjal večje pravice za albansko manjšino), prejeli precej manj glasov kot sta pričakovali. Trdili sta, da so se na volitvah dogajale številne nepravilnosti, zato sta drugi krog izpustili. Večino glasov je nato prejela SDUM, Liberalna in Socialistična stranka, skupaj so sestavljale Zavezništvo za Makedonijo. Naslednje parlamentarne volitve leta 1998 so pomenile preobrat v vladi. Tedanji

predsednik vlade Branko Crvenkovski se je spopadal z obtožbami o korupciji, notranji privatizaciji, slabemu gospodarskemu stanju ter visoki stopnji nezaposlenosti. Prej nacionalistična IMRO-DPMNU je stopila v koalicijo z albansko PDP ter tako prevzela oblast.

Makedonsko notranjepolitično dogajanje so skoraj ves čas pretresali medetnični konflikti. Da bi se izognili nadaljevanju konfliktov, je leta 1992 Varnostni svet Združenih narodov na mejo med Makedonijo in Kosovo napotil 700 vojaških opazovalcev. Bideleux in Jeffries menita, da je bil glavni razlog, da je bil NATO pripravljen poslati preventivno akcijo v Makedonijo, ugotovitev, da se medrepubliški in medetnični konflikt lahko razširi čez meje nekdanje Jugoslavije na Albanijo, Bolgarijo, Grčijo in Turčijo ter tako sproži »balkanski sod smodnika« (2007:415). Leta 1995 so Albanci v Tetovem ustanovili univerzo, čemur je vlada nasprotovala ter ustanovo zaprla. Februarja istega leta so se začeli nemiri med albanskimi protestniki in policijo, pri čemer je bila ena smrtna žrtev. »Vsi poslanci iz vrst makedonskih Albancev so podprli iniciativo za vzpostavitev albanske univerze ter zapustili zasedanje parlamenta in tako zahtevali, da vlada odobri delovanje univerze v albanskem jeziku« (Daskalovski, 2004:58). Leta 1997 je parlament sprejel zakon, ki prepoveduje izobešanje zastav razen makedonske, izobešanje zastav etničnih manjšin na javnih zgradbah pa je bilo dovoljeno le ob praznikih (Bideleux in Jeffries, 2007:419). V večinoma albanskih mestih Tetovo in Gostivar so zaradi tega nastali nemiri, ko je policija skušala preprečiti izobešanje albanske zastave poleg makedonske. V nemirih so bili trije mrtvi in več kot 200 ranjenih, župana obeh mest pa so zaprli. Leta 2001 so se nemiri še stopnjevali z vrsto oboroženih spopadov med makedonskimi policijskimi in vojaškimi silami ter albanskimi ekstremisti, organiziranimi v Nacionalno osvobodilno vojsko (UCK – Ushtria Climatare Kombetare) na meji med Makedonijo in Kosovom. Nacionalno osvobodilno vojsko so sestavljali bivši vojaki razpuščene Kosovske osvobodilne vojske (KLA – Kosovo Liberation Army), »majhno jedro veteranov se je zavzemalo za vzpostavitev »Velikega Kosova«, ki bi se kasneje združilo z Albanijo v »Veliko Albanijo«« (Bideleux in Jeffries, 2007:423). Februarja 2001 so podporniki albanskih skrajnežev ustanovili Narodno demokratsko stranko (National Democratic Party - NDP), ki je zahtevala federacijo dveh narodnosti s tem, da bi sami prevzeli nadzor nad Zahodno Makedonijo ter pravico do ustanovitve svoje policije, vojske, šole in parlamenta. Bideleux in Jeffries ugotavljata, da je »UCK uživala veliko podporo med makedonskimi Albanci, ki so se počutili kot drugorazredni državljani in simpatizirali z zahtevami UCK po večjih političnih in gospodarskih pravicah« (2007:425). Marca 2001 so se spopadi nadaljevali, UCK je zasedla bližino mesta Tetovo. Makedonija je ravno v tem času

podpisala SPS (natančneje 9. aprila 2001), ki jo je zavezoval k mirni razrešitvi notranjih konfliktov, k čemur naj bi pripomoglo tudi obsežno diplomatsko posredovanje s strani EU. Vendar so se razmere še poslabšale do te mere, da je vlada petega maja razpravljala o uvedbi vojnega stanja (Bideleux in Jeffries, 2007:431). Od začetka konfliktov februarja do julija 2001, ko so se začela pogajanja za zaustavitev nasilnega konflikta med albanskimi skrajneži in makedonskimi silami, je umrlo 200 ljudi, več kot 100.000 jih je bilo izgnanih ali preseljenih (Brunnbauer, 2002:2). Da bi se izognili razmahu civilne vojne, sta se obe strani²⁵ ob posredovanju EU in ZDA na pogajanjih, ki so trajala od julija so avgusta 2001, dogovorili o nekaterih ustavnih spremembah. Ohridski sporazum je bil podpisan 13. avgusta 2001 in je vključeval naslednje spremembe (Bideleux in Jeffries, 2007:441, Brunnbauer, 2002:4-7):

1. Sprememba preambule ustave, ki je omenjala Makedonce kot edino »ustavno« narodnost z besedilom, da je Republika Makedonija sestavljena in pripada vsem njenim državljanom.
2. Vzpostavitev »dvojne večine« v parlamentu, ki zahteva, da se za sprejem zakonov, ki se nanašajo na kulturo, uporabo jezika, izobraževanje, osebne dokumente ter uporabo simbolov izreče tudi večina predstavnikov, ki pripadajo drugi skupnosti kot večina prebivalstva v Makedoniji.
3. Določitev drugega uradnega jezika poleg makedonskega na državni ravni ter v skupnostih, kjer etnične manjšine sestavljajo več kot 20 odstotkov populacije (to zahtevo na državni ravni izpolnjuje le albanski jezik).
4. Vzpostavitev visokega izobraževanja v albanskem jeziku, ki bo financiran s strani države v skupnostih, kjer Albanci sestavljajo več kot 20 odstotkov populacije (s tem je bila izpolnjena dolgoletna zahteva po ustanovitvi albanske univerze).
5. Sorazmerno predstavništvo etničnih manjšin v javnih institucijah, državni administraciji ter policiji.

²⁵ Sogovornika na vladni strani sta bila predsednik vlade Ljubčo Georgievski (IMRO-DPMNU, Notranja makedonska revolucionarna organizacija-Demokratska stranka narodne enotnosti) in Branko Crvenkovski (SDSM, Socialdemokratska unija Makedonije), na albanski strani pa Arben Xaferi (DPA, Demokratska stranska Albancev) in Ymer Ymeri (PDP, Stranka za demokratično prosperiteto, druga albanska stranka) (Brunnbauer, 2002:2).

6. Večja moč in pristojnosti za lokalno samoupravo (občine) ter zmanjšanje njihovega števila s 123 na 87.
7. Enak status za ortodoksno, muslimansko in katoliško vero.
8. Amnestija za albanske skrajneže, ki niso zagrešili vojnih zločinov v spopadih z vladnimi silami.

Predsednik je 16. avgusta 2001 makedonskemu parlamentu predstavil sporazum, nato pa je imel ta na voljo 45 dni, da je spremembe sprejel. Po podpisu sporazuma se je s pomočjo NATA začelo razoroževanje albanskih skrajnežev. Kljub podpisu Ohridskega sporazuma so se spopadi na severu nadaljevali in večina mesta Tetovo je ostalo pod nadzorom UCK, vendar so se septembra razmere umirile.

Mnogi Makedonci niso bili naklonjeni Ohridskemu sporazumu in spremembam, ki jih ta prinaša. »Makedonski intelektualci in politiki pa tudi navadni makedonski državljani so se počutili izdani s strani mednarodne skupnosti, še posebej s strani ZDA in NATA, ki sta bila po njihovem mnenju na albanski strani« (Brunnbauer, 2002:8). Nekateri poslanci so zahtevali glasovanje o izvedbi referenduma, vendar do tega pod pritiskom mednarodne skupnosti ni prišlo. Makedonci so podpis sporazuma razumeli kot resno grožnjo makedonski nacionalni identiteti in državi. V tistem času so obstoju Makedonije nasprotovale sosednje države: Bolgarija ni priznavala makedonskega naroda in jezika, srbska ortodoksna cerkev je zavračala avtonomijo makedonske ortodoksne cerkve, Grčija pa je nasprotovala imenu in oteževala mednarodno priznanje s strani drugih držav. Makedonija, ki je svojo nacionalno identiteto gradila šele od leta 1944 dalje (Brunnbauer, 2002:9) ter enačila nacionalno identiteto z državo, kjer je imela makedonska večina tako v gospodarstvu kot v državni upravi skoraj vse položaje, se je v takih okoliščinah počutila zelo ogroženo. Zaradi tega je bila, bolj kot uvedba »dvojne večine« v parlamentu in albanščine kot drugega uradnega jezika, polemična sprememba nekaterih določil ustave in decentralizacija države. Podelitev večjih pristojnosti lokalnim skupnostim na področjih, kjer je albansko prebivalstvo v večini, je bila ena temeljnih zahtev iz Ohridskega sporazuma. Makedonska večina se je zbala, da bi Albanci, ko bi prevzeli nadzor nad lokalno samoupravo, zmanjšali moč osrednje vlade in tako razkosali državo.

Minister za lokalno samoupravo iz vrst albanske stranke DPA (*Democratic Party of Albanians*, Demokratska stranka Albancev) je v parlamentu predlagal osnutek novega zakona o lokalni samoupravi, ki daje občinam večje pristojnosti na področju izobraževanja in zdravstva, prav tako pa je vseboval določilo v skladu s katerim se občine lahko združujejo

pod skupno upravo. Osnutek zakona, ki ni bil sprejet, je potrdil strahove makedonske večine, da tak razplet lahko vodi k vzpostavitvi avtonomnih makedonskih regij na severozahodu države ter izgubi makedonske identitete na teh področjih (Brunnbauer, 2002:17).

Po nekaj mesecih razprave in s posredovanjem generalnega sekretarja NATA Lorda Robertsona in Visokega predstavnika EU za zunanjo in varnostno politiko Javierja Solane je parlament 16. novembra 2001 izglasoval petnajst ustavnih dopolnil. Sporna preambula se je sedaj glasila, da je država sestavljena iz »državljanov Republike Makedonije, Makedoncev in državljanov, ki živijo znotraj meja države in ki so del albanske, turške, vlaške, srbske, romske in bošnjaške ter drugih narodnosti« (Dopolnilo IV, Ustava Republike Makedonije).

Na volitvah leta 2002 je do takrat vladajočo IMRO-DPMNU pod vodstvom nacionalističnega Georgievskega nadomestila koalicija med novoustanovljeno albansko stranko DUI (Demokratska unija za integracijo) pod vodstvom Alija Ahmetija, bivšega voditelja UCK, ter SDUM pod vodstvom Crvenkovskega. Georgievski je moral vodstvo stranke prepustiti pod obtožbami korupcije in klientelizma, vendar je vseeno imel velik vpliv v stranki, ki jo je vodil trinajst let (Bideleux in Jeffries, 2007:450).

Leta 2003 je misijo NATA v državi nadomestila tristočlanska vojaška sila EU, ki je po šestih mesecih zapustila državo.

Naslednji pomembnejši dogodek v makedonskem političnem dogajanju je bila smrt dolgoletnega predsednika države Trajkovskega, ki je 26. februarja 2004 umrl v letalski nesreči v Bosni in Hercegovini, skupaj z nekaterimi člani vlade. Ravno v tistem času je bil predsednik vlade v Dublinu s prošnjo Makedonije za polnopravno članstvo v EU. Ta dogodek je bil zaradi smrti predsednika države preložen, tako da je bila makedonska prošnja za formalno članstvo vložena mesec kasneje, 22. marca 2004. Po smrti Trajkovskega, ki je bil »spoštovan zaradi relativno nevtralne drže med krizo leta 2001 ter njegovih prizadevanj za integracijo etničnih Albancev v državno politiko« (Bideleux in Jeffries, 2007:452), je predsedniško mesto prevzel Crvenkovski. Leta 2004 je predsednik levosredinske vlade postal Hari Kostov, sicer Vlah, ki se je zavzemal za dokončanje reform, kot so bile zahtevane v Ohridskem sporazumu, ter za približevanje Makedonije EU. Istega leta jeseni so bile načrtovane lokalne volitve, zato je bilo treba sprejeti zakonodajo, ki se je nanašala na zahtevo po decentralizaciji ter uvedbi drugega uradnega jezika iz Ohridskega sporazuma. Predlog zakonodaje, ki jo je pripravila vladajoča koalicija na čelu s SDUM, je vključeval zmanjšanje števila občin s 123 na 80 ter novo razdelitev občinskih mej. Kot rezultat tega, bi etnični Albanci postali večina v 16 od 80 novih občin (prej 28 od 124 občin), sprememba mej znotraj

Skopja bi pomenila, da tudi to postane dvojezično mesto, uradni jezik poleg makedonskega pa bi postali tudi turški (v treh občinah), romski in srbski (v po eni občini) (Bideleux in Jeffries, 2007:454-455). Predlagani zakonodaji je večinsko prebivalstvo nasprotovalo, organizirani so bili množični protesti. »V Skopju je 26. julija 2004 20.000 Makedoncev demonstriralo proti predlaganim spremembam, ki so predstavljale delitev Makedonije po etničnih mejah ter dejanski razpad države. Mnogi Makedonci so se bali, da bi povečana avtonomija za etnične Albance na severu in zahodu omogočila njihovo »odcepitev ter pridružitve veliki Albaniji« (Bideleux in Jeffries, 2007:455). Lokalne volitve so bile prestavljene iz oktobra na november, vlada pa je sprejela peticijo, na podlagi katere je bil 7. novembra izveden referendum o predlogu zakonodaje. Čeprav je 96 odstotkov glasovalo proti predlaganim spremembam, referendum zaradi nizke udeležbe ni uspel (udeležba je bila samo 26,2 odstotna, za uspeh referendumu bi morala biti najmanj 50 odstotna), k čemur je pripomogel pritisk mednarodne skupnosti, vladajoče koalicije in bojkota Albancev (Bideleux in Jeffries, 2007:456). Lokalne volitve so bile kljub številnim nepravilnostim izvedene marca in aprila 2005. Predsednik vlade Kostov je novembra 2004 nepričakovano odstopil zaradi nesodelovanja v koaliciji, nasledil ga je Vlado Buckovski. Zadnje parlamentarne volitve so potekale 5. julija 2006, na njih pa je prepričljivo zmagala opozicijska desnosredinska VMRO-DPMNE pod vodstvom Nikole Gruevskega, ki je postal premier.

Kot navajata Bideleux in Jeffries je bila Makedonija najrevnejša republika v SFRJ, njena ekonomija je slonela na transferih iz skupnega jugoslovanskega proračuna, ki so leta 1980 dosegali 6 odstotkov makedonskega BDP (2007:458). V letih po osamosvojitvi je država zabredla v hudo gospodarsko krizo, k temu je pripomoglo več dejavnikov: razpad SFRJ, gospodarsko prestrukturiranje, grška gospodarska blokada do leta 1995, embargo OZN proti Jugoslaviji do leta 2000, Kosovska vojna in begunska kriza leta 1999, ko je Makedonija sprejela kar 360.000 beguncev s Kosova. Od leta 2000 je stopnja BDP-ja naraščala, vendar so prizadevanja za večjo gospodarsko rast leta 2001 prekinili nemiri albanskih skrajnežev. Zaradi zaprtih meja, povečanja sredstev za vojaške namene in zmanjšanja investicij je stopnja BPD-ja padla za 4,5 odstotke. V zadnjih letih se stanje počasi popravlja, največji gospodarski problem je velika stopnja nezaposlenosti ter velik delež sive ekonomije.

Preglednica 7.1 Izbrani ekonomski indikatorji

Leto Delež rasti	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BDP	-9,9	-7,0	-8,0	-9,1	-1,8	-1,2	1,2	1,4	3,4	4,3	4,5	-4,5	0,9	2,8	4,1	3,5
Letna inflacija	608,0	115,0	1664,0	338,0	126,0	16,0	2,5	0,8	2,3	-0,7	5,8	5,3	2,4	1,1	-0,3	0,1
Nezaposlenost	23,0	25,0	26,0	28,0	30,0	36,0	39,0	42,0	41,0	32,4	32,1	30,5	31,9	36,7	37,2	36,5

Vir: Bideleux in Jeffries (2007:459). Podatki za leto 2004 in 2005 so ocena.

Primerjalno lahko Makedonijo po BDP *per capita* s 7.100 USD v letu 2004 uvrstimo za Romunijo (7.700 USD), Bolgarijo (8.200 USD), Hrvaško (11.200 USD) ter Slovenijo (19.600 USD) (Bideleux in Jeffries, 2007:6).

7.3 Institucionalni okvir od osamosvojitve dalje (ustavne izbire)

Republika Makedonija je parlamentarna demokracija, kjer je oblast skladno z ustavo ločena na zakonodajno, izvršilno in sodno. Zakonodajna oblast je v rokah enodomnega predstavniškega organa - makedonskega parlamenta ali Sobranja, ki ima 120 predstavnikov, izvoljenih na neposrednih in splošnih volitvah za obdobje štirih let. Parlament ima osrednje mesto v političnem sistemu in je v primerjavi z nosilcema izvršilne oblasti (vlade in predsednikom republike) močnejši tako v formalnem kot dejanskem smislu (Lajh, 2005:63). Volilni sistem se je od volitev do volitev spreminjal. Za prve in druge volitve je bila v veljavi različica večinskega volilnega sistema s 7 odstotki glasov za drugi krog, pri tretjih volitvah je bil v veljavi kombiniran sistem z elementi tako večinskega kot proporcionalnega, pred četrtimi volitvami pa je bil sprejet proporcionalni sistem brez nacionalno določenega praga (Lajh, 2005:63). Makedonski parlament opravlja zakonodajno in nadzorno funkcijo, obenem pa ima široke volilne pristojnosti. Nalogo političnega nadzora nad vlado izvršuje s pomočjo poslanskih vprašanj, raziskovalnih odborov, predlogov za interpelacijo in zaupnico. Volilne pristojnosti obsegajo volitev in imenovanje vlade, sodnikov in drugih funkcionarjev, kot je določeno z ustavo in zakoni.

Izvršilna oblast je razdeljena med vlado in predsednika republike. Predsednik republike ima predvsem simbolno in protokolarno funkcijo, večina oblasti leži v rokah vlade. Predsednik republike je izvoljen na neposrednih volitvah za dobo petih let. Predsednik mora biti državljan

Republike Makedonije, star mora biti najmanj 40 let na dan izvolitve ter prebivati v državi vsaj 10 od zadnjih 15 let. Glavne naloge predsednika so: predlaga mandatarja za sestavo vlade, imenuje veleposlanike in druge odposlance Republike Makedonije v tujini, predlaga po dva člana ustavnega sodišča ter sodniškega sveta, imenuje člane Varnostnega sveta ter ima še druge funkcije v skladu z ustavo. Poleg naštetega je predsednik republike tudi vrhovni poveljnik obrambnih sil. Lajh navaja še, da ima makedonski predsednik v primerjavi s šefom države v Sloveniji možnost odločilnega veta na sprejeto zakonodajo ter da so njegove naloge, ki so protokolarne in simbolne narave, v veliki večini odvisne od razmerja sil v parlamentu (2005:63-64). Vlada je dejanski nosilec izvršne oblasti, ki je za svoje delo odgovorna parlamentu. Administrativno je organizirana v štirinajst ministrstev. Trenutno je na oblasti koalicijska vlada z najmočnejšo desnosredinsko stranko VMRO-DPMNE, ki jo vodi predsednik vlade Nikola Gruevski.

Sodna oblast je neodvisna od zakonodajne in izvršilne oblasti ter sestavljena iz Ustavnega in Vrhovnega sodišča ter Državnega sodniškega sveta.

8 Vključevanje Republike Makedonije v EU in institucionalno prilagajanje na nacionalni ravni

8.1 Izgradnja odnosov med EU in Republiko Makedonijo

Za začetek odnosov med EU in Makedonijo lahko štejemo leto 1996, ko je bil podpisan sporazum, ki je Makedoniji omogočal dostop do pomoči iz programa PHARE. Naslednje leto je bil podpisan Sporazum o sodelovanju. Njegov glavni cilj je bil »pospešiti sodelovanje med pogodbenimi strankami s prispevanjem k gospodarskemu razvoju Nekdanje jugoslovanske Republike Makedonije, še posebej k razvoju tržne ekonomije in poglobljanju odnosov med pogodbenima strankama«²⁶. S sporazumom, ki je ostal v veljavi do leta 2000, naj bi pripomogli tudi k regionalnemu sodelovanju. Leta 1997 je bil podpisan tudi Sporazum o tekstilu. Po zaključku pogajanj v novembru 2000 je bil naslednjega leta podpisan Stabilizacijski in pridružitveni sporazum, ki je začel veljati aprila 2004. Ta sporazum, ki je bil bolj kot gospodarske narave politični sporazum, ima v prvem členu zapisane tri glavne cilje. Prvič, predstavlja okvir za razvoj političnega dialoga in tesnejših političnih odnosov. Drugič, cilj je razviti ekonomsko in mednarodno sodelovanje, tudi s prilagajanjem makedonske

²⁶Stabilisation and Association Agreement between European Communities and their Member states and the former Yugoslav Republic of Macedonia

zakonodaje zakonodaji Skupnosti. Tretjič, s pomočjo dobrih gospodarskih odnosov postopoma vzpostaviti območje proste trgovine.

Makedonija je zaprosila za članstvo 22. marca 2004. Komisija je novembra 2005 sprejela mnenje o makedonski prošnji za članstvo, ki ugotavlja, da Makedonija izpolnjuje kriterije, kot so bili določeni na zasedanju Sveta v Kopenhagenu leta 1993 in pogoje iz Stabilizacijskega in pridružitvenega sporazuma za Zahodni Balkan. Mnenje vsebuje tri glavne ugotovitve²⁷. Prvič, ugotavlja, da je Makedonija na dobri poti glede zadovoljevanja političnih kriterijev za članstvo v EU. Ima delujočo demokracijo s stabilnimi institucijami, ki zagotavljajo vladavino prava in spoštovanje človekovih pravic. Država je zadovoljivo izpolnila obveznosti, kot so bile določene v SPS ter uspešno izvaja določila Ohridskega sporazuma, kar je izboljšalo politično in varnostno situacijo. Komisija je opozorila na področja, ki jih bo potrebno še izboljšati: volilni proces, reforme sodstva in policije ter okrepiti boj proti korupciji. Drugič, na ekonomskem področju je bil dosežen napredek glede vzpostavitve delujočega tržnega gospodarstva, vendar Komisija ocenjuje, da se država ne bi zmogla kosati z razmerami na evropskem trgu ter poudarja, da je potrebno nadaljevati z gospodarskimi reformami. Tretjič, Komisija ocenjuje, da bo Makedonija sposobna prevzeti obveznosti članstva v srednjem roku, ki ga ocenjujejo na pet let, vendar le ob učinkovitem izvrševanju zakonodaje. Usklajevanje z evropskim pravnim redom na področju okoljske zakonodaje bo trajalo dalj časa in bo zahtevalo več investicij. Na podlagi te ocene je Svet 16. decembra 2005 Makedoniji podelil status države kandidatke. Komisija je pripravila predlog Evropskega sporazuma, ki nadgrajuje partnerstvo iz leta 2004. Evropski sporazum identificira prednostna področja, na katerih je potrebno izvesti reforme in glede na to določa področja, kamor bo usmerjena predpristopna pomoč. Sporazum določa tudi principe in pogoje, ki določajo izvajanje partnerstva. Sporazum poudarja izpolnjevanje obveznosti Kopenhagenskih kriterijev in pogojev, kot so bili določeni v Stabilizacijskem in pridružitvenem sporazumu. Evropski sporazum je uvedel nov instrument predpristopne pomoči IPA (*Instrument for pre-accession assistance*), ki je s 1. januarjem 2007 nadomestil CARDS programe.

Komisija spremlja napredek na političnem in gospodarskem področju ter o reformah na drugih področjih poroča v rednih poročilih, prvo tako poročilo za primer Makedonije je bilo objavljeno 8. novembra 2006. Poročilo²⁸ ocenjuje napredek Makedonije glede zadovoljevanja

²⁷ Mnenje Komisije glede prošnje Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije za članstvo v EU.

²⁸ The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report.

političnih in ekonomskih kriterijev ter sposobnost države kandidatke za izpolnjevanje obveznosti članstva za vsako izmed 33 poglavij. Mnenje Komisije glede zadovoljevanja političnih kriterijev je pozitivno, čeprav se je tempo reform v letu 2006 zaradi parlamentarnih volitev upočasnilo. Poročilo navaja področja (reforma javne uprave, sodnega sistema ter področja boja proti korupciji), na katerem so bila vidna izboljšanja, vendar poudarja, da je z reformami potrebno nadaljevati. Medetnični odnosi so se nekoliko izboljšali zaradi uveljavljanja Ohridskega sporazuma, vendar EK opozarja na neenako zastopanost različnih etničnih skupnosti v javni upravi in na težaven položaj Romov. Kljub temu, da je Makedonija prispevala k dobrim regionalnim odnosom, velja omeniti še vedno nerešen konflikt z Grčijo glede imena države. Glede izpolnjevanja ekonomskega kriterija Komisija ocenjuje, da je Makedonija napredovala pri vzpostavitvi tržnega gospodarstva, vendar je njegovo delovanje ovirano s korupcijo, dolgotrajnimi birokratskimi postopki ter šibkostjo institucij. Poročilo omenja še nekaj kritičnih točk, kot so slabo delujoči trgi delovne sile, visoka stopnja nezaposlenosti ter obstoj neformalnega sektorja oziroma sive ekonomije. Z dobro gospodarsko politiko je Makedonija dosegla makroekonomsko stabilnost, zniževanje javnega dolga ter nadzor nad inflacijo. Končna ocena je, da država kljub napredku na gospodarskem področju še ni pripravljena za vstop na tekmovalni evropski trg.

Čeprav se naloga ne ukvarja z vprašanjem kdaj bo Makedonija postala polnopravna članica EU, je to vseeno eno aktualnih vprašanj, ko govorimo o tej temi. Mnenje Komisije glede začetka pogajanj o polnopravnem članstvu Makedonije v EU je jasno, in sicer ko država izpolni dogovorjene pogoje. Vendar mora EU pri naslednji širitvi vzeti v obzir tudi lastno absorpcijsko sposobnost.

8.2 Institucionalno prilagajanje izvršne oblasti

8.2.1 Koordinacija evropskih zadev in institucionalni okvir v Republiki Makedoniji

V letih po osamosvojitvi Makedonija ni imela jasne strategije do EU (intervju 3). V tem obdobju so bile domače politične moči usmerjene v prizadevanja za mednarodno priznanje države ter njenega imena, kasneje se je spopadala z gospodarskimi težavami ob embargu Grčije ter prepovedi gospodarskih odnosov s Srbijo. Zadeve so se stabilizirale po letu 1995, ko sta Makedonija in Grčija sklenili medsebojni dogovor in je Grčija ukinila embargo. Leta 1996 je bil podpisan sporazum, ki je omogočal črpanje sredstev iz programa PHARE ter kasneje še Sporazum o sodelovanju. To je bil vzrok za vzpostavitev Oddelka za koordinacijo pomoči (*Aid Coordination Unit*) znotraj vlade, kjer bi bili na enem mestu zbrani vsi podatki o

tuji pomoči (intervju 3). Leta 1998 se je oddelek razširil in preimenoval v Oddelek za evropsko integracijo (*European Integration Office*), ki je deloval v okviru Generalnega sekretariata vlade (GSV), vodil ga je državni sekretar. Po kosovski krizi je država sklenila svoje moči usmeriti v približevanje EU, zato se je Oddelek za evropsko integracijo zopet razširil in preimenoval v Sektor za evropsko integracijo (SEI), ki je še vedno deloval znotraj GSV. V tistem času je imel Sektor 21 zaposlenih v petih oddelkih, ki so imeli naslednje naloge: koordinacija in podpora pri procesu usklajevanja zakonodaje Republike Makedonije s skupnim pravnim redom, spodbujanje izgradnje institucionalne infrastrukture, koordinacija ter načrtovanje prioritet za izvajanje tuje pomoči, prevajanje EU zakonodaje ter drugih dokumentov povezanih s procesom integracije Republike Makedonije v EU ter podpora drugim vladnim telesom, ki imajo pristojnosti na področju evropskih integracij (intervju 3).

Leto 2001 je označeval zastoj na področju procesa približevanja Makedonije k EU zaradi medetničnih spopadov, leto 2002 pa je bilo volilno leto. Ponoven zagon je proces po mnenju g. Tileva dobil po letu 2003. V tem letu je bil narejen viden napredek pri harmonizaciji makedonske zakonodaje z evropsko na področju standardizacije, prostega pretoka blaga, carinske in fiskalne politike (država se je k harmonizaciji zavezala s podpisom SPS, natančneje 68. člen). Aprila je sprejela tretjo izdajo Nacionalnega programa za usklajevanje zakonodaje (*National Programme for Approximation of Legislation 2003 – NPAL 2003*) ter ustanovila 29 delovnih skupin za usklajevanje zakonodaje. Vlada je imenovala tudi vodje in člane delovnih skupin, ki so začeli z delom septembra 2003 ter imenovala namestnika predsednika vlade za ministra za evropsko integracijo in nacionalnega koordinatorja tuje pomoči. Že prej ustanovljen delovni odbor za evropske integracije (*Working Committee for European Integration*), ki ga vodi prej omenjeni minister za evropsko integracijo, je spremenil svojo sestavo. Člani odbora so sedaj postali državni sekretarji ministrstev, prej namestniki ministrov. Odbor je delovno, medministrsko telo, ki skrbi za strateške odločitve, politične smernice in prioritete vlade, prav tako tudi nadzoruje izvrševanje konkretnih nalog. Sekretariat za zakonodajo (*Legislative Secretariat*) je z dopolnilom zakona o vladi dobil nalogo, da preverja skladnost domače zakonodaje z evropsko. Pododbor za usklajevanje zakonodaje je potrdil svoj mandat in nadaljuje z delom kot osrednje koordinacijsko telo za proces pravnega prilagajanja. Prav tako je bil dopolnjen poslovnik vlade z določilom, da mora biti vsak predlog zakona predmet pravnega prilagajanja. Po parlamentarnih volitvah leta 2002 je parlament začel delovati v novi sestavi, pri čemer imata ključno vlogo na področju evropskih zadev ter prilagajanja zakonodaje Zakonodajni odbor (*Legislative Committee*) in

novoustanovljeni Parlamentarni odbor za evropske zadeve (Parliamentary Committee for European Affairs). Marca 2004 je Makedonija zaprosila za članstvo v EU. Kot odgovor na to je komisar Prodi makedonski vladi predal vprašalnik s 300 vprašanji, ki naj bi pokazala stanje pripravljenosti države glede pripravljenosti za članstvo. Javni uslužbenci so v treh mesecih in pol pripravili odgovor, ki je obsegal kar 14.000 strani, in ga predali Komisiji 14. februarja 2005. Leta 2004 je vlada pripravila Nacionalno strategijo za evropsko integracijo Republike Makedonije kot temeljni strateški dokument države na tem področju.

Naslednji večji premik v institucionalni strukturi se je zgodil leta 2005, ko je iz Sektorja za evropsko integracijo nastal samostojen organ Sekretariat za evropske zadeve (Secretariat for European Affairs, SEA). Po mnenju intervjuvancev (intervju 3, 4 in 5) je ta institucionalni premik prinesel bistveno izboljšanje sistema za koordinacijo evropskih zadev v Makedoniji, saj je organ dobil svojo pravno identiteto in proračun ter tako večjo moč nad ostalimi ministrstvi. Leto 2006 so označevale parlamentarne volitve, ki so prinesle zamenjavo oblasti in zastoj v procesih evropske integracije. O upočasnitvi tempa reform govori tudi Poročilo o napredku Republike Makedonije za leto 2006. V času priprave naloge se makedonska vlada trudi eliminirati negativne posledice, ki jih je prinesla menjava vlade, ter upa na začetek pogajanj, ki naj bi se po mnenju mojega sogovornika začela v času slovenskega predsedovanja EU (intervju 3).

Del naloge je tudi poskusiti opredeliti ožje in širše jedro izvršne oblasti v Makedoniji. Jedro izvršne oblasti ali *core executive* je definirano kot vmesnik med politično in administrativno areno, ki vključuje visoko institucionaliziran niz odnosov (Smith v Laffan, 2006:690). Za potrebe naloge bom uporabila definicijo Laffanove, ki jedro izvršne oblasti pojmuje kot vse tiste organizacije, strukture in vloge, ki integrirajo delo vlade v odnosu do EU (Laffan, 2006:690). Tu govorim o poskusu opredelitve ožjega in širšega jedra izvršne oblasti, ker je delitev nastala na podlagi redkih razpoložljivih virov in mnenj intervjuvancev (intervju 3, 4 in 5), ki si v svojih ocenah niso bili enotni.

1. Ožje jedro izvršne oblasti

Sogovorniki so soglasno v ožje jedro izvršne oblasti uvrstili **SEA**, ki kot osrednje operativno koordinacijsko telo opravlja naslednje naloge²⁹:

- spremlja evropske politike in zakonodajo;
- koordinira in nudi strokovno podporo v procesu prilagajanja zakonodaje Republike Makedonije z evropsko zakonodajo;
- koordinira delo notranjih enot SEA z delom ministrstev in drugih državnih organov ter z delom evropskih ustanov;
- izvaja ukrepe za uresničitev SPS in krepitev institucionalnih struktur potrebnih za evropsko integracijo;
- usposablja javne uslužbenke o procesu evropske integracije;
- izvaja programe in načrtuje prioritete na področju tehnične pomoči;
- nudi podporo telesom vlade, ki imajo pristojnosti na področju integracije Republike Makedonije v EU;
- upravlja proces prevajanja zakonodaje EU ter drugih dokumentov;
- izvaja Strategijo za javno komuniciranje v integracijskem procesu Republike Makedonije v EU;
- vzpostavlja, upravlja in vzdržuje baze podatkov, ki so povezane z integracijskim procesom.

Odbor za Evro-atlantsko integracijo je najvišje politično telo, ki ima osrednjo vlogo pri oblikovanju pridružitvene politike. Vodi ga predsednik vlade, njegovi člani pa so namestniki predsednika vlade, vsi ministri, guverner Narodne banke in predsednik Makedonske akademije znanosti in umetnosti.

2. Širše jedro izvršne oblasti

V širše jedro izvršne oblasti za koordinacijo evropskih zadev sem na podlagi intervjujev (intervju 3,4 in 5) ter študije uradnih dokumentov uvrstila naslednje ustanove: **Sekretariat**

²⁹ <http://www.sei.gov.mk/portal/eng/default.asp?id=40> (dostop 31.5.2007)

za zakonodajo, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za finance ter resorna ministrstva.

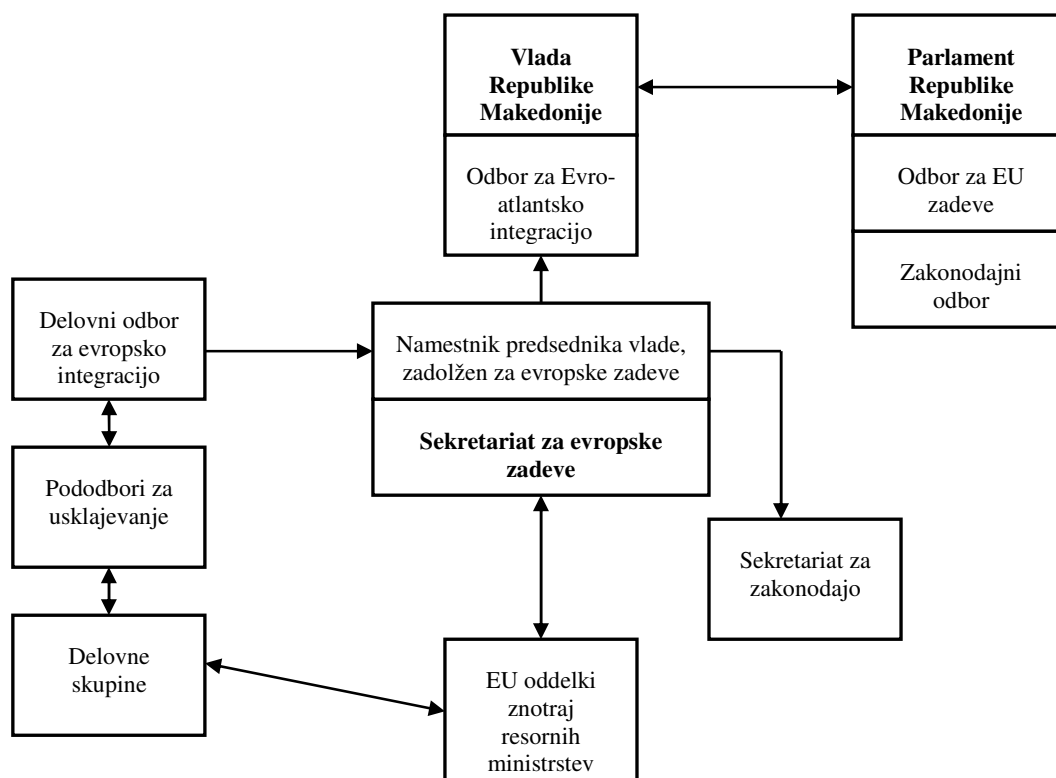
Ministrstvo za finance je dobilo prostor v širšem jedru predvsem zaradi nalog, ki so povezane s fiskalnimi vprašanji.

Sekretariat za zakonodajo je zadolžen za oceno skladnosti zakonskih aktov z zakonodajo EU.

EU oddelki znotraj ministrstev so ustanovljeni v vseh ministrstvih, razen v Ministrstvu za obrambo. Naloga EU oddelkov je, tako kot naloga SEA na ravni vlade, koordinacija znotraj posameznega ministrstva. EU oddelki so ključni element v verigi koordinacijskih aktivnosti med ministrstvi in SEA. Mnogi takšni oddelki znotraj ministrstev so poleg koordinacije evropskih zadev za resor, ki ga pokriva ministrstvo, zadolženi tudi za mednarodno sodelovanje.

Ministrstvo za zunanje zadeve ima Sektor za evropsko integracijo, ki deluje od leta 1995, ko so bile konec leta vzpostavljene prve diplomatske vezi med Makedonijo in EU. Znotraj MZZ je že prej, natančneje od leta 1992 dalje, deloval oddelek, ki se je ukvarjal z temami povezanimi z EU. Sektor je razdeljen na tri manjše enote. Enota za pogodbeno odnose nadzira izpolnjevanje pogodbenih odnosov in skrbi za politični dialog med Makedonijo in EU, izvaja aktivnosti za nadgradnjo pogodbenih odnosov na vseh področjih, pripravlja srečanja Stabilizacijskega in pridružitvenega Sveta ter sestanke z institucijami EU. Enota za proces integracije v EU predlaga, koordinira in nadzira aktivnosti v procesu približevanju EU, pripravlja sestanke Odbora za Evro-atlansko integracijo, sodeluje pri aktivnostih Delovnega odbora za evropsko integracijo ter pri drugih vladnih telesih, ki se ukvarjajo z odnosi med EU in Makedonijo. Poleg naštetega omenjena enota sodeluje tudi pri pripravi strategij za pridružitev EU. Enota za evropsko in regionalno sodelovanje pokriva področje Skupne zunanje in varnostne politike, spremlja in analizira proces približevanja drugih držav EU, koordinira aktivnosti za izvajanje evropske sosedске politike in Pakta stabilnosti. Po besedah sogovornika, g. Tileva, je takoj po ustanovitvi SEI med tema dvema ustanovama prihajalo do napetosti zaradi nejasne razdelitve pristojnosti, ki so sedaj bolj definirane. Ministrstvo za zunanje zadeve je pomembno tudi zato, ker so v njegovi pristojnosti diplomatski odnosi z drugimi državami članicami. V njegovi pristojnosti je tudi delovanje Misije Republike Makedonije pri EU.

Slika 8.1 Horizontalna koordinacija evropskih zadev v Republiki Makedoniji



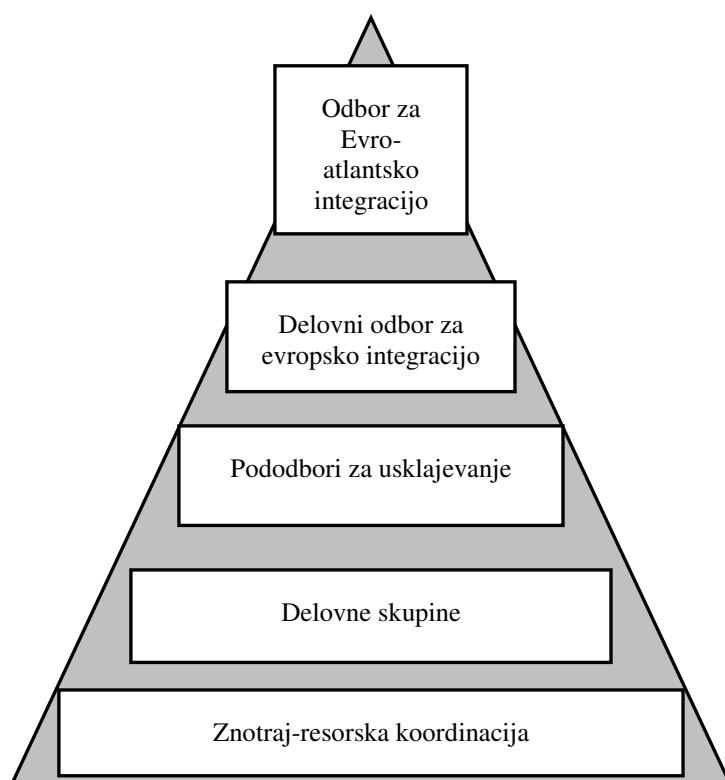
Vir: Prirejeno po <http://www.sei.gov.mk/portal/eng/default.asp?id=212> (dostop 31.5.2007).

Vertikalna koordinacija evropskih zadev poteka na relaciji ustanove EU - Misija Republike Makedonije pri EU - Ministrstvo za zunanje zadeve. Sogovornik je izpostavil kadrovske podhranjenosti misije s strokovnjaki s posameznih področij (intervju 3). Do konca leta 2007 namerava makedonska vlada misijo kadrovske okrepiti tako, da bo zaposlovala do 60 ljudi. Iz zgornjih opisov lahko ugotovim, da je organizacijska struktura za koordinacijo evropskih zadev podobna tisti v Sloveniji v predpristopnem obdobju. V obeh primerih je bil glavni problem na tem področju kadrovski primanjkljaj.

Medresorska koordinacija na področju evropskih zadev v Makedoniji sega od najvišje politične pa do tehnične ravni. Na najvišji politični ravni deluje Odbor za Evro-atlantske integracije s predsednikom vlade na čelu, na najvišji operativni ravni pa deluje Delovni odbor za evropsko integracijo, ki ga vodi podpredsednik vlade, pristojen za evropske zadeve. Člani odbora so državni sekretarji resornih ministrstev. Odbor je delovno medministrsko telo, ki skrbi za strateške odločitve, politične smernice in prioritete vlade, prav tako tudi nadzoruje izvrševanje konkretnih nalog. Delovni odbor naj bi se sestajal enkrat mesečno, vendar se v

praksi srečuje po potrebi. Njegovi sestanki so pogostejši, če tako zahtevajo določene naloge, kot recimo ob pripravi vprašalnika. Na nižji ravni delujejo pododbori (pododbor za usklajevanje zakonodaje) ter delovne skupine. Število delovnih skupin se je v letu 2004 z 29 povečalo na 33, v skladu s številom poglavij v *acquis communautaire*. Delovne skupine so delovale po potrebi, nekatere pa še niso začele z delom.

Slika 8.2 Koordinacijska piramida medresorske koordinacije evropskih zadev v Republiki Makedoniji



8.2.2 Nekatera vprašanja makedonskega sistema za koordinacijo evropskih zadev

Makedonska administracija se, tako kot vse države kandidatke, spopada s pomanjkanjem kompetentnega kadra z znanjem na področju evropskih zadev. Tega so se začeli zavedati že zelo zgodaj, zato so prvo strategijo za izobraževanje makedonskih javnih uslužbencev na področju EU zadev (v nadaljevanju Strategija) pripravili že leta 2000. Strategija je namenjena različnim ciljnim skupinam javnih uslužbencev, glede na njihovo sodelovanje v procesu približevanja EU, in opredeljuje prednostne vsebine ter institucionalni okvir za uresničevanje zadane politike. Prednostne vsebine vsebujejo pet sklopov: 1. usposabljanje povezano s

splošnim znanjem o EU (zgodovinski razvoj, institucije, zakonodaja); 2. usposabljanje povezano z administrativnim procesom v EU (proces harmonizacije, lobiranje, oblikovanje politik); 3. usposabljanje o makedonski politiki do približevanja EU; 4. vplivi približevanja EU na makedonsko družbo; 5. jezikovno in medkulturno usposabljanje. Za izvedbo aktivnosti Strategije oziroma njihovo koordinacijo je zadolžena Enota za usposabljanje na področju evropskih zadev, ki je del Sektorja za informiranje in usposabljanje na področju evropskih zadev znotraj SEA. Ministrstva pa so zadolžena za usposabljanje na področjih, ki ga pokrivajo. Do leta 2005 so se izvajala predvsem usposabljanja za pridobitev osnovnega znanja makedonskih javnih uslužbencev s področja evropskih zadev. Usposabljanje poteka tako, da tisti uslužbenci, ki so opravili usposabljanje za poučevanje drugih »*train the trainers*«, iz vrst SEA, Sektorja za evropsko integracijo pri MZZ ter EU oddelkov posameznih ministrstev usposabljuje druge javne uslužbence. Makedonski sogovornik g. Tilev je izpostavil vrsto projektov, ki potekajo v zadnjem času, da bi osnovno znanje javnih uslužbencev nadgradili. V sodelovanju z Univerzo Limerick iz Velike Britanije, Pravno fakulteto in Ekonomsko fakulteto iz Skopja ter SEA bo ustanovljen Evropski center za usposabljanje, v okviru Tempus projekta pa potekajo izobraževanja v College of Europe v Belgiji. Prav tako potekajo usposabljanja v okviru TAIEX programa ter bilateralnih pomoči. V Makedoniji ne obstaja osrednja izobraževalna institucija, ki bi ponujala vse programe na enem mestu, kot Upravna akademija pri nas. Agencija za državne uslužbence izvaja zgolj osnovne programe, ki so namenjeni javnim uslužbencem. Slovenski sogovorniki so glede poznavanja evropskih zadev pri makedonskih javnih uslužbencih izpostavili samo osnovno znanje, ki se ne nadgrajuje, ter slabo poznavanje tujih jezikov, predvsem pri starejših uslužbencih (intervju 1, 2 in 6). Ta opazka se nanaša na uslužbence po ministrstvih, medtem ko uslužbenci SEA ter EU oddelkov ministrstev veljajo za »elito«, kar po mnenju g. Tileva priznavajo celo v Bruslju. Zaposleni na SEA so kot pogoj za sprejem v službo morali opraviti zahtevnejši test kot uslužbenci, ki so se zaposlili na drugih organih. To nakazuje na oblikovanje EU elite med makedonskimi javnimi uslužbenci, ki so bolj izobraženi, žal pa ne tudi bolje plačani. Na vsakem resornem ministrstvu sta dva ali trije strokovnjaki, ki zelo dobro poznajo področje evropskih politik iz resorja svojega ministrstva, strokovnjaki s posameznega področja tudi sodelujejo v 33 delovnih skupinah.

Drugo vprašanje, s katerim se ukvarjajo države kandidatke, je učinkovitost in transparentnost vzpostavljenega sistema za koordinacijo evropskih zadev. Po mnenju makedonskih sogovornikov njihov sistem vsebuje obe lastnosti (intervju 3, 4 in 5). Učinkovitost

koordinacije na horizontalni ravni se je povečala zlasti po odločitvi vlade, da SEA začne delovati kot samostojna služba z lastnim proračunom. Pri odločitvi za vzpostavitev osrednje koordinacijske službe so se zgledovali po tujih vzorih, sogovornik je poudaril predvsem estonskega in slovenskega (intervju 3). Pred tem je vsako ministrstvo delovalo na svojem področju brez kakršnegakoli usklajevanja. Po preoblikovanju je SEA dobila večjo avtoriteto nasproti drugim ministrstvom, tako da sedaj lahko izpolnjuje osrednjo vlogo koordinatorja. Eden od makedonskih sogovornikov je vlogo SEA primerjal z vlogo nadzornika, ki za aktivnosti z določenim rokom in odgovorno osebo, poroča vladi o zastojih in neizvršenih aktivnostih (intervju 5). Svojo učinkovitost upravičujejo tudi s tem, da so naloge vedno opravljene kvalitetno in v rokih. Makedonski sogovornik opaza, da se zahteva po transparentnosti v zadnjem času veča, saj je zanimanja medijev za področje evropskih zadev vedno večje (intervju 3). Temeljni dokument na področju obveščanja o poteku približevanja EU predstavlja Strategija za informiranje in javno obveščanje na področju evropskega integracijskega procesa Republike Makedonije, ki jo je makedonska vlada sprejela leta 2003. V Strategiji za informiranje vlada na podlagi izvedenih raziskav javnega mnenja ugotavlja, da velika večina prebivalstva ni seznanjena z delovanjem EU niti s potekom procesa približevanja Makedonije EU. Informiranje o teh zadevah je bistveno za pridobivanje podpore državljanov ter tudi drugih držav članic. Strategija za informiranje za izpolnjevanje teh dveh temeljnih ciljev določa ciljne skupine in metode informiranja. Za izvajanje Strategije za informiranje je zadolžena Enota za informiranje in javno obveščanje, Sektor za informiranje in usposabljanje na področju evropskih zadev znotraj SEA. V skladu s tem Enota za informiranje in javno obveščanje informira domačo in tujo javnost o delu SEA in procesom približevanja Makedonije EU, ureja spletno stran Sekretariata, izdaja publikacije in druge izdaje s področja evropske integracije, organizira tiskovne konference in spremlja poročanje medijev s področja evropskih zadev.

Informiranje poteka preko EU-MK Info centra, ki je začel z delom marca 2007, spletnih strani in raznih publikacij. Ravno v času priprave naloge je v Makedoniji potekal projekt informiranja o EU v sodelovanju z Veliko Britanijo. Makedonski sogovorniki (intervju 3, 4 in 5) stanje na področju obveščenosti ocenjujejo kot zadovoljivo, po moji oceni pa so informacije, predvsem na spletu, pomanjkljive. Spletne strani so nepregledne in skope z informacijami, to velja predvsem za različice v angleškem jeziku. Strani niso osvežene, zato vsebujejo zastarele informacije, nekatere povezave pa ne delujejo. O vprašanju transparentnosti v povezavi s parlamentom se ukvarjam v naslednjem poglavju.

8.3 Prilaganje Sobranja ter spremembe v razmerju med izvršno in zakonodajno oblastjo v Republiki Makedoniji

Glavna vloga Parlamenta Republike Makedonije kot zakonodajnega telesa na področju evropskih zadev je harmonizacije makedonske zakonodaje z evropsko. Poleg tega skrbi za osveščenost javnosti glede evropskega integracijskega procesa ter nadzoruje izvršno vejo oblasti s tem, ko mora vlada vsako četrletje poročati o napredku v evro-integracijskem procesu. Znotraj parlamenta se izključno z evropskimi zadevami ukvarja Odbor za evropsko integracijo. Sestavljajo ga predsedujoči odboru, dvanajst članov in njihovi namestniki. Naloge tega delovnega telesa so naslednje (*Questionnaire*, 2005:87-88):

- harmonizacija predlogov zakonov z evropsko zakonodajo;
- priprava predlogov za izboljšanje procesa harmonizacije;
- priprava stališč in mnenj za aktivnosti delovnih teles s tega področja;
- izpolnjevanje obveznosti iz sporazumov med Republiko Makedonijo in EU;
- nadzor aktivnosti vlade in drugih državnih teles v procesu približevanja EU in priprava in posredovanje priporočil;
- implementacija programov in aktov evropskih institucij vključno s programi finančne pomoči;
- redno obveščanje parlamenta o vseh zadevah, ki so povezane s procesom približevanja;
- izvajanje aktivnosti za obveščanje javnosti v povezavi s procesom približevanja;
- sodelovanje s podobnimi parlamentarnimi odbori v drugih državah;
- proučuje druge teme povezane s procesom približevanja.

Na področju evropskih zadev deluje tudi Odbor za zakonodajo, ki skrbi za usklajenost predlogov pravnih aktov z evropsko zakonodajo. Poslanci makedonskega parlamenta sodelujejo tudi pri delu Parlamentarnega odbora za stabilizacijo in pridružitve, ki deluje kot forum za izmenjavo izkušenj med poslanci evropskega ter makedonskega parlamenta.

Zakonodajni proces je bil dopolnjen s postopkom za harmonizacijo predlogov zakonov z evropsko zakonodajo. Spremembe poslovnika vlade iz leta 2003 so določale, da predlog zakona vsebuje izjavo o skladnosti z *acquis communautaire*, prav tako mora vsebovati tudi podatek o skladnosti s SPS. Iz dokumentov je razvidno, da sta bila za pregled predlogov

zakonov pristojna tako Sekretariat za zakonodajo kot Odbor za zakonodajo v Parlamentu Republike Makedonije (*Questionnaire*, 2005:88). Iz zgornjega opisa je razvidno, da je bilo razmerje med pristojnostmi vlade in parlamenta leta 2004 nejasno, naloge pa niso bile razdeljene, kot bi pričakovali v političnem sistemu z delitvijo oblasti. Nekatere naloge, kot so odgovornost za harmonizacijo nacionalne zakonodaje, implementacija aktov, obveščanje javnosti o približevanju, nedvomno spadajo v pristojnost in odgovornost vlade. Naloge Odbora za evropsko integracijo ter Odbora za zakonodajo v letu 2005 so se spremenile (natančneje opisano v poglavju 8.4.2.), kar je spremenilo tudi razmerje med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti.

8.4 Vpliv slovenskih izkušenj na preoblikovanje institucionalnega okvira v Republiki Makedoniji

Vpliv slovenskih izkušenj na preoblikovanje institucionalnega okvira na področju koordinacije evropskih zadev v Republiki Makedoniji je potekalo predvsem na dva načina: s projektom tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (*twinning*) ter z bilateralnimi odnosi.

V obliki bilateralnih odnosov je bil 2. aprila 2003 podpisan Memorandum o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Makedonije o strokovni pomoči na področju evropskih zadev (Uradni list RS-MP, št. 19/03). Memorandum predstavlja normativni in institucionalni okvir za tehnično pomoč, ki jo Slovenija nudi Makedoniji v procesu njenega približevanja EU. Cilj memoranduma je usposabljanje javnih uslužbencev pri pripravi na vstop v EU s posredovanjem znanja in izkušenj Vlade Republike Slovenije, pridobljenih pri njenem vključevanju v EU. Posredovanje izkušenj je organizirano v obliki študijskih obiskov in programov usposabljanja javnih uslužbencev in posameznih ministrstev ter drugih upravnih organov v Republiki Makedoniji. Na podlagi potreb makedonske vlade se na osnovi memoranduma pripravi letni program sodelovanja. Na tej podlagi je bil pripravljen Program sodelovanja med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Makedonije na področju evropskih zadev za leto 2007. Program natančneje opredeljuje področja, na katerih Slovenija nudi strokovno pomoč pri harmonizaciji nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU in pri implementaciji pravnega reda EU, načine nudenja pomoči ter identifikacija slovenskih institucij, ki bi izvedle izbrane projekte strokovne pomoči.

Makedonski sogovornik g. Tilev je poudaril tudi veliko vlogo slovenskega veleposlanika v Makedoniji ter dobre bilateralne odnose, ki sta jih državi večkrat potrdili z obiski na visoki ravni. Zadnji tak obisk je bil februarja leta 2007, ko so premier Janez Janša, zunanji minister

Dimitrij Rupel in Andrej Vizjak, minister za gospodarstvo, z več kot stočlansko delegacijo gospodarstvenikov obiskali Skopje. Ob tej priložnosti so slovenski politiki izrazili podporo makedonskemu vključevanju v evro-atlantske povezave. (Dnevnik, 27.2.2007).

Kot članica EU je slovenska vlada (oziroma njeni javni uslužbenci) v letih 2004 in 2005 prvič kot samostojni izvajalec izvedla projekt tesnega medinstitucionalnega sodelovanja v Republiki Makedoniji, ki je bil financiran iz sredstev CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Primarni cilj CARDS programa je podpora državam Zahodnega Balkana pri sodelovanju v SPP. Cilj programa je bil najprej osredotočen na obnovo držav, demokratično umiritev zadev ter vrnitev v vojnah in vojaških konfliktih razseljenega prebivalstva. Kasneje, ko so razmere umirile, program poudarja predvsem tri cilje:

- institucionalni in zakonodajni razvoj, vključujoč harmonizacijo z normami EU, podpirati demokracijo, človekove pravice, obstoj civilne družbe in medijev ter tržne ekonomije;
- vzdržen gospodarski in družbeni razvoj;
- promocijo tesnejših odnosov in regionalnega sodelovanja med državami Zahodnega Balkana, državami kandidatkami in EU.

Projekt tesnega medinstitucionalnega sodelovanja »*Approximation of Legislation to the Internal Market Acquis*« je trajal od septembra 2004 do oktobra 2005. Izveden je bil s sredstvi EU iz programa CARDS, pri čemer sta kot pogodbeni strani sodelovali Evropska komisija, ki jo je predstavljala Evropska agencija za obnovo (European Agency for Reconstruction, EAR), in Služba Vlade RS za evropske zadeve za Vlado Republike Slovenije. Vključeval je kar 64 slovenskih strokovnjakov ter stalnega slovenskega strokovnjaka, ki je za čas projekta delal v Skopju. V okviru projekta so makedonski uslužbenci opravili tudi nekaj študijskih obiskov v Sloveniji. Projekt je bil prvi tak projekt, ki ga je Slovenija samostojno izvajala v tujini. Razdeljen je bil na šest komponent oziroma področij:

- strokovna podpora koordinacijski vlogi Sektorja za evropske integracije Vlade Republike Makedonije in priprava učinkovitih postopkov vodenja in koordinacije dela ministrstev;
- strokovna pomoč pri organizacijskem preoblikovanju in institucionalni krepitvi Sekretariata za zakonodajo;

- strokovna pomoč pri organizacijskem preoblikovanju in institucionalni krepitvi Oddelka za prevajanje;
- strokovna pomoč pri organizacijskem preoblikovanju in institucionalni krepitvi parlamentarnih delovnih teles in služb;
- strokovna podpora pri procesu harmonizacije zakonodaje na izbranih področjih notranjega trga (prost pretok blaga);
- identifikacija potreb informacijske tehnologije.

8.4.1 Vpliv slovenskih izkušenj na preoblikovanje institucionalnega okvira v Republiki Makedoniji – izvršna veja oblasti

Za področje koordinacije evropskih zadev je pomembna predvsem prva komponenta. V sklopu projekta so slovenski strokovnjaki predlagali nekatere rešitve za izboljšanje učinkovitosti sistema za koordinacijo evropskih zadev v Republiki Makedoniji, ki so bile v veliki meri sprejete. Spremembe dosedanjega sistema so vsebovale predlog za vzpostavitev samostojne službe pod neposredno odgovornostjo predsednika vlade in ministra za evropske zadeve (do takrat je SEI deloval v okviru Generalnega sekretariata vlade, vodil ga je državni sekretar). Za ta namen so bila julija 2005 v parlamentu sprejeta dopolnila k Zakonu o vladi ter akt o sistematizaciji, ki predlaga ustanovitev šestih notranje organizacijskih enot: sektor za podporo ministru (kabinet), sektor za splošne zadeve, sektor za integracijo, sektor za tujo pomoč, sektor za pripravo nacionalne verzije *Acquisa* in sektor za podporo pogajalski skupini. Ob preoblikovanju se je Sekretariat za evropske zadeve tudi kadrovsko okrepil in zaposlil še 28 novih uslužbencev, tako jih sedaj šteje okoli 60, kar je po ocenah slovenskih strokovnjakov zadostno za izvrševanje vloge osrednjega koordinatorja evropskih zadev. V skladu s predlogom slovenskih strokovnjakov je bil sprejet tudi Akt o vzpostavitvi delovnih skupin za pripravo Nacionalnega programa za prevzem *acquis communautaire* (NPAA) in pogajalskih stališč ter pravila njihovega delovanja. NPAA predstavlja dolgoročni program reform in aktivnosti, ki jih bo potrebno izvesti na tem področju v naslednjih letih. Pravila o delovanju delovnih skupin so določala, da koordinacijsko vlogo v delovni skupini prevzame uslužbenec SEA, ki je tudi sicer zadolžen za določeno področje.

8.4.2 Vpliv slovenskih izkušenj na preoblikovanje institucionalnega okvira v Republiki Makedoniji – zakonodajna veja oblasti³⁰

Četrta komponenta v okviru projekta tesnega medinstitucionalnega sodelovanja je bila namenjena institucionalni in normativni prilagoditvi Sobranja, da bo lahko učinkovito delovalo v procesu približevanja EU. Ugotovitve analize delovanja makedonskega parlamenta v povezavi s pristopnim procesom in procesom harmonizacije, ki sta jo v okviru projekta opravili javni uslužbenki slovenskega Državnega zbora³¹, razkrivajo naslednje pomanjkljivosti:

1. Delitev pristojnosti med delovnimi telesi Sobranja ter med Vlado in Sobranjem

Odlok o ustanovitvi delovnih teles Sobranja Republike Makedonije daje pristojnost za proučevanje vprašanj, ki se nanašajo na usklajenost predlogov zakonov z zakonodajo EU Odboru za evropske zadeve kot Zakonodajno-pravni komisiji, pri čemer njune naloge in pristojnosti niso jasno ločene, prav tako pa odlok ne ureja razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti v zvezi z harmonizacijo zakonodaje. Glede slednjega je bila praksa, da je bil parlament odgovoren za usklajenost zakonodaje z evropsko, kar je prvenstveno naloga vlade. Vlada namreč od leta 2003 vsak predlog zakona opremi z izjavo o usklajenosti z zakonodajo EU, za kar tudi nosi odgovornost. Po predlogu slovenskih strokovnjakov so bile sprejete spremembe Odloka o ustanovitvi delovnih teles Sobranja, s katerimi so naloge obeh odborov jasno razmejene. Prav tako pa je bil podan tudi predlog, naj se v proces harmonizacije vključi tudi druga delovna telesa. V skladu s spremembami odloka Odbor za evropske zadeve prvenstveno nadzira strategijo in program vključevanja Republike Makedonije v EU, spremlja potek procesa harmonizacije, o tem poroča Sobranju, daje predloge, mnenja in priporočila delovnim telesom parlamenta, vladi in organom državne uprave. Zakonodajno-pravna komisija pa preverja skladnost predloga zakona, v katerega so vgrajene tudi določbe zaradi harmonizacije s pravom EU, z ustavo in makedonskim pravnim redom.

2. Organizacija in avtonomija Sobranja

Pri analizi delovanja makedonskega zakonodajnega organa je bilo ugotovljeno, da naloge niso jasno razdeljene na javne naloge parlamenta ter spremljajoče naloge (finančne, kadrovske).

³⁰ Ta del je pripravljen na podlagi prispevka Jožice Velišček (2005) ter intervjuja z avtorico.

³¹ Jožica Velišček in Tina Bitenc Pengov

Pravniki Sobranja so opravljali naloge za poslanske skupine, kar je v bistvu politična naloga, ter naloge za zakonodajno-pravno službo parlamenta oziroma javne naloge. Organizacija služb parlamenta je horizontalno razdrobljena, kar pomeni, da je na vodilnih položajih več ali vsaj enako zaposlenih kot na strokovnih delovnih mestih. To je posledica makedonskega plačnega sistema, ki je dovoljeval boljše nagrajevanje vodilnih delavcev. Prav tako Sobranju ni zagotovljena avtonomija, ki bi zagotavljala organiziranje svojega dela neodvisno od izvršne oblasti. Pomanjkanje avtonomije se nanaša na finančni del in kadrovske del. Makedonski parlament ni samostojen pri sprejemu svojega proračuna, saj ga lahko vlada spreminja brez soglasja Sobranja. Čeprav je proračun dokončno sprejet v parlamentu, je samoumevno, da bi javnost amandmaje za povečanje finančnih sredstev parlamenta sprejela z neodobravanjem. Samostojnost kadrovskega poslovanja Sobranja onemogoča makedonski zakon o javnih uslužbencih, ki ne upošteva specifičnosti dela v parlamentu, ter Agencija za državne uslužbence, ki ima velik vpliv pri izbiri kadrov. Da bi odpravili zgoraj navedene pomanjkljivosti, so slovenski strokovnjaki predlagali spremembe organizacijskega akta, ki ureja področje organizacije in nalog Sobranja ter spremembo zakona o javnih uslužbencih, vendar se je izkazalo, da za sprejem novosti ni bilo politične volje (intervju 6).

3. Zakonodajni postopek

Analiza zakonodajnega postopka je pokazala, da je nasledek stare skupščinske ureditve, ki je temeljila na načelu enotnosti oblasti namesto na načelu delitve oblasti. Zakonodajni predlogi so pogosto prehajali med vlado in parlamentom in se niso držali načela »posvojitve« zakonodajnega postopka s strani parlamenta. Naloge delovnih teles niso bila razmejena med matična delovna telesa in zainteresirana delovna telesa, prav tako ni bilo opredeljeno njuno razmerje do plenarne obravnave. Čas za obravnavo in preučitev predlogov v delovnih telesih je bil prekratek, zato se je večkrat brezplodna razprava odvijala v plenumu. Plenarna zasedanja so bila neučinkovita tudi zato, ker poslanci niso imeli omejenega časa razprave. Spremembe, ki jih je predlagala slovenska stran, so bile usmerjene v racionalizacijo zakonodajnega postopka. Sodelavci Sobranja so po zgledu poslovnika Državnega zbora leta 2005 pripravili predlog novega poslovnika, ki je bil v obravnavi februarja 2007, vendar do zaključka naloge še ni bil sprejet.

8.5 Razlike in podobnosti v procesu demokratizacije in evropeizacije v Makedoniji in Sloveniji

Obe državi sta preživeli podobne dogodke v procesu prehoda v demokracijo po razpadu SFRJ: vzpostavitev nove samostojne države, parlamentarnega sistema in razmeroma gladkega prehoda v demokracijo. Medtem ko v Sloveniji govorimo o zmesi zamenjave in transformacije (Fink-Hafner in Lajh, 2005:99), je Makedonija izkusila evolucionistično pot do demokratične vladavine (Daskalovski 2004), vendar tudi v smislu zamenjave in transformacije. V obeh državah se je ob koncu osemdesetih let politična arena pluralizirala, stara komunistična elita se je zavedala razpada sistema in se transformirala, vendar so na volitvah prevzele oblast stranke z jasnim nacionalnim programom. Obe državi sta razglasili samostojnost leta 1991, Slovenija, ko je postalo jasno, da federativna skupnost jugoslovanskih držav zaradi vse močnejših teženj Srbije po centralizmu ne bo preživela, Makedonijo pa, ki se je zavzemala za status quo, je razvoj dogodkov presenetil. V Makedoniji je bila konsolidacija demokracije otežena zaradi nepriznavanja samostojnosti makedonske države, gospodarskih sankcij OZN proti Jugoslaviji, grškega embarga v letih 1994-1995 ter manjšinskega vprašanja (Daskalovski 1999).

Če se na tej točki navežem na povezavo procesa demokratizacije in evropeizacije v obeh obravnavanih državah in si sposodim Ághovo pojmovanje evropeizacije (Ágh, 2002:4-5), lahko govorim o dveh obdobjih evropeizacije nacionalnih političnih sistemov. Prva je demokratizacija ali ponovna evropeizacija, kar pomeni ponovno vzpostavitev demokratičnih pravil vladanja po dolgem obdobju deevropeizacije, druga faza pa specifična evropeizacija kot strukturno prilagajanje EU. V Makedoniji lahko govorim v prvi fazi kot o ponovni evropeizaciji, pod vplivom zgoraj omenjenih dejavnikov, ki so pripomogli k oteženi konsolidaciji demokracije, pa tudi o »zakasneli specifični evropeizaciji«.

Tako v Makedoniji kot v Sloveniji je proces evropeizacije potekal vzporedno s procesi ekonomske, administrativne in politične modernizacije. Kljub politični modernizaciji v postkomunističnih državah je politična nestabilnost in vpletanje politike v upravo ena temeljnih značilnosti administrativnih reform (Fink-Hafner, 2007:6-7). V primeru Makedonije lahko ugotovim, da ta ugotovitev drži, saj obdobje pred in po volitvah praviloma prinaša motnjo v integracijskem procesu in upočasnitev tempa reform.

IV SKLEPNE UGOTOVITVE

Rdeča nit naloge je vprašanje, kako proces evropeizacije vpliva na prilagajanje izvršne oblasti v Republiki Makedoniji, še posebej na vzpostavitev učinkovitega sistema za koordinacijo evropskih zadev, ki bo omogočal, da bo vlada sposobna pripraviti in zagovarjati enotno stališče na nadnacionalni ravni EU.

Osrednje mesto v teoretičnem delu naloge pripada proučevanju evropeizacije, po mnenju nekaterih vprašljivo uporabnemu konceptu s številnimi definicijami in mnogimi področji uporabe. Osnovna predpostavka naloge je, da je proces integracije, ki pomeni prenos pristojnosti na odločanja na nacionalno raven, predpogoj za proces evropeizacije. Proces evropeizacije se lahko odvija na več področjih; klasična je delitev na tri dimenzije politike, kjer so vidni učinki evropeizacije: *politics*, *public policies* in *polity* oziroma političnih procesov, javnih politik in administrativnih struktur. Predstavljeni so tudi mehanizmi, ki povzročajo spremembe na teh področjih na nacionalni ravni, kar pomeni, da je v nalogi uporabljen pristop od zgoraj navzdol (*top down*). Osrednje mesto pri razlagi mehanizmov, ki povzročajo spremembe, zavzema »*goodness of fit*« oziroma stopnja (ne)ujemanja, ki velja za vse tri dimenzije politike. Določena stopnja neujemanja pritiska na nacionalno ureditev institucij, da način odločanja v njih poenoti z načinom odločanja na nadnacionalni ravni, pri čemer morajo obstajati še olajševalni dejavniki, da se to dejansko uresniči.

Pri proučevanju učinkov evropeizacije sploh ni nujno, da je proučevana država članica EU, kot smo videli na primeru Švice ali Velike Britanije, preden je le-ta postala del Skupnosti. Zaradi razlikovanja določenih značilnosti med procesom evropeizacije v starih državah članicah in državah, ki so to postale leta 2004, se je razvilo posebno podpodročje, ki opisuje proces evropeizacije predvsem v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Naloga vključuje tudi to podpodročje, saj je med njim in procesom evropeizacije v državah Zahodnega Balkana veliko stičnih točk. V obeh primerih lahko zasledimo nekakšno podrejenost oziroma bolje rečeno asimetrijo moči teh držav v odnosu do EU, ki se kaže v enosmernem procesu vplivanja, kjer države kandidatke delujejo zgolj kot »*policy takerji*«, ter pogojevanosti, kjer nadgradnjo institucionalnih povezav pogojuje izpolnjevanje postavljenih kriterijev s strani EU. Poleg prevzemanja vsebine *acquis communautaire* je obvezno prevzemanje tudi institucionalnega *acquisa*, ki pomeni preoblikovanje zakonodajne, sodne in izvršilne oblasti.

Poudarek v nalogi je ravno na preoblikovanju izvršne oblasti, ki v procesu približevanja EU deluje kot izključni partner v pogajalskem procesu z EU, zato se njena vloga pa tudi odgovornost poveča.

Pri preučevanju učinkov procesa evropeizacije na prilagajanje političnih institucij na nacionalni ravni je uporabljen pristop novega institucionalizma. Ker se trije pristopi novega institucionalizma, kot sta jih opredelila Hall in Taylor, ne izključujejo, sem v nalogi uporabila sintezo predvsem historičnega in sociološkega institucionalizma. Pristop zgodovinskega institucionalizma je uporabljen pri prikazu razvoja institucij, ki so pripeljali do trenutnega stanja ustanov v Republiki Makedoniji. Ta pristop novega institucionalizma poleg poudarka na razvoju institucij vsebuje tudi pojmovanje kritičnih mejnikov (*critical junctures*), ko »spremembe v dinamiki integracije ali domače spremembe pripeljejo do novih sistemskih rešitev« (Laffan, 2003). V makedonskem primeru ne morem govoriti o kakšnem posebnem dogodku, ki bi zaznamoval prvo sistemsko spremembo na področju koordinacije evropskih zadev. Do prvega kritičnega mejnika, ki je pomenil odločitev za oblikovanje Oddelka za evropske integracije znotraj GSV, je prišlo na podlagi zavedanja makedonske vlade, da je potrebno posvetiti več pozornosti področju evropskih zadev (intervju 3). Vzpostavitev osrednje koordinacijske službe (drugi kritični mejnik), ki se je razvila iz Oddelka za evropske integracije, pa je nastala kot rezultat projekta tesnega medinstitucionalnega sodelovanja. Pristop sociološkega institucionalizma se nanaša na del, kjer so vidni vplivi slovenskih izkušenj, pridobljenih pri procesu približevanja v EU, na preoblikovanje makedonske izvršilne in tudi zakonodajne oblasti.

V procesu vse tesnejše integracije z EU se pojavi potreba po učinkovitejši koordinaciji vladnih politik v kompleksni areni Unije. Koordinacija je potrebna, ker oblikovanje enotnega stališča vlade zahteva sodelovanje med različnimi resorji, pa tudi zato, ker takšna usklajevanja potekajo nenehno. Kljub temu, da v državah članicah ne obstaja enoten model za koordinacijo na področju evropskih zadev, so v literaturi identificirani trije osnovni modeli: decentralizirani, federativni in centralizirani model. Prav centralizirani model prevladuje v slovenskem primeru institucionalnega prilagajanja na nacionalni ravni. Ta vsebuje Službo Vlade RS za evropske zadeve kot koordinatorja evropskih zadev na vsakodnevni ravni, ki odgovarja predsedniku vlade. Naloga natančneje povzema še razvoj odnosov med Slovenijo in EU, prilagajanje institucionalne oblasti z oblikovanjem jedra izvršne oblasti in širše

institucionalne strukture, ki sodeluje na področju evropskih zadev, omenjeno pa je tudi prilagajanje zakonodajne oblasti. Temeljit opis slovenskega sistema je namenjen preverjanju postavljene hipoteze.

Empirični del naloge obravnava družbeno politične razmere v Makedoniji od osamosvojitve dalje, razvoj odnosov med Makedonijo in EU ter institucionalno prilagajanje pod vplivom procesa evropeizacije, na koncu dela je opisan še vpliv izkušenj, ki smo jih kot administracija pridobili pri procesu vključevanja Slovenije v EU.

Makedonska vlada si je že po osamosvojitvi zastavila cilj članstva v evro-atlantskih povezavah, vendar je to prizadevanje onemogočil boj za priznavanje države, ki je naletelo na nasprotovanje Grčije, ter med-etnični konflikti med večinskim makedonskim prebivalstvom ter pripadniki najštevilnejše manjšine - Albanci. Oboje je pahnilo državo v globoko gospodarsko krizo, ki je še poslabšala že tako slab socialni položaj prebivalcev. Po dogovoru s sosednjo državo in po koncu kosovske vojne se je gospodarski položaj normaliziral. Po šestnajstih letih od osamosvojitve si Makedonija še vedno prizadeva za priznanje ustavnega imena, namesto naziva FYROM, ki se uporablja v OZN in tudi v EU. Konec etničnih konfliktov predstavlja podpis Ohridskega sporazuma leta 2001, po katerem je albanska (in tudi druge manjšine) upravičena do številnih pravic. Mnogi pripadniki večinskega prebivalstva se s sporazumom ne strinjajo, ker zanje predstavlja grožnjo makedonski identiteti in državi ter poskus vzpostavitve »velike Albanije«. Odnosi med EU in Makedonijo so bili vzpostavljeni leta 1996, naslednje leto je bil podpisan sporazum o sodelovanju. Makedonija je kot prva izmed držav na področju nekdanje Jugoslavije podpisala Stabilizacijski in pridružitveni sporazum, leta 2004 je zaprosila za polnopravno članstvo. Svet je decembra 2005 podelil status kandidatke. Makedonska vlada pričakuje, da bo datum o začetku pogajanj znan v času slovenskega predsedovanja EU.

Koordinacija evropskih zadev v Makedoniji podobno kot v Sloveniji sprva sploh ni bila razvita. Njen začetek pomeni vključitev črpanja evropskih sredstev iz programa PHARE, za izvajanje te naloge je bil znotraj vlade ustanovljen Oddelek za koordinacijo pomoči, kasneje ob povečanih prizadevanjih države na področju integracije se preimenoval v Oddelek za evropsko integracijo in kasneje še v Sektor za evropsko integracijo. V procesu približevanja EU je v Republiki Makedoniji prišlo do prilagajanj na nacionalni ravni, tako v sferi izvršne kot zakonodajne oblasti. V Sobranju je bil ustanovljen Odbor za evropske zadeve, na področju evropskih zadev je deloval tudi Zakonodajni odbor.

Ožje jedro izvršne oblasti za koordinacijo zadev na nacionalni ravni predstavljata Sekretariat za evropske zadeve, kot osrednji koordinator na vsakodnevni osnovi, in Odbor za evroatlantske povezave s predsednikom vlade na čelu kot najvišje politično telo. V širše jedro izvršne oblasti so umeščeni Ministrstvo za finance, Ministrstvo za zunanje zadeve, Sekretariat za zakonodajo in resorna ministrstva. Umestitev Sekretariata za zakonodajo v jedro izvršne oblasti kaže na fazo, v kateri se trenutno nahaja Makedonija v njenem procesu približevanja EU, kjer je poudarek na harmonizaciji nacionalne zakonodaje z evropsko. Lahko rečem, da je to dokaj zgodnja faza v procesu integracije. Z nadgradnjo institucionalnih povezav in z začetkom pogajanj za polnopravno članstvo se lahko zgodi, da se sestava ožjega jedra izvršne oblasti spremeni.

Ugotovim lahko, da na začetku naloge postavljeno hipotezo, ki se je nanašala na ugotavljanje primerljivosti med institucionalnim prilagajanjem izvršne oblasti v Republiki Makedoniji ter Sloveniji v predpristopnem obdobju in identificiranje obstoja centraliziranega sistema koordinacije evropskih zadev, lahko potrdim. V obeh primerih se nahaja osrednji organ, ki skrbi za vsakodnevno koordinacijo evropskih zadev na nacionalni ravni s precej podobnimi nalogami. Osrednja koordinacijska služba oziroma Sekretariat za evropske zadeve Vlade Republike Makedonije se je razvil iz oddelka, ki je deloval v okviru Generalnega sekretariata Vlade, in ki je odgovarjal predsedniku vlade. Sekretariat sedaj deluje samostojno na ravni ostalih ministrstev pod vodstvom namestnika predsednika vlade, ki je odgovoren za evropske zadeve (ministra za evropsko integracijo) in ki je odgovoren predsedniku vlade. Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, ki opravlja enako nalogo v slovenskem primeru izhaja iz Ministrstva za zunanje zadeve. Kasneje se je osamosvojila, bila pod vodstvom evropskega ministra oziroma državnega sekretarja po zamenjavi oblasti leta 2004, ki je prav tako odgovoren predsedniku vlade. Laffanova trdi, da umestitev osrednje koordinativne službe v pristojnost predsednika vlade v primerjavi z zunanjim ministrom omogoča večjo moč premiera pri posredovanju med ministrstvi (2006:693). Tej težnji po koordinaciji evropskih zadev v pristojnosti prvega moža vlade sledita tako Slovenija kot Makedonija. Prav tako lahko v obeh primerih uporabim ugotovitev o inkrementalnem institucionalnem prilagajanju.

Menim, da lahko prvo pomožno hipotezo, ki se glasi, da primerljivost sistemov za koordinacijo evropskih zadev izhaja iz skupne polpretekle zgodovine obeh držav, ovržem. Pri tem se navezujem na ugotovitev iz literature (Laffan 2003, Fink-Hafner in Lajh 2005, Fink-Hafner 2007), ki zanika obstoj skupnih značilnosti glede upravljanja evropskih zadev zgolj

zaradi »socialistične« preteklosti. Pri določanju so bolj pomembni dejavniki nacionalne upravne in politično kulturne tradicije (Fink-Hafner, 2007). Čeprav bi bila na tem mestu potrebna podrobnejša študija držav nekdanje Jugoslavije in njihovih sistemov, kar je tudi predlog za nadaljnje raziskovanje, lahko že po kratkem pregledu spletnih strani ugotovim različne ureditve na tem področju. Če pogledam samo Hrvaško, ima ta področje evropskih zadev urejeno v sklopu Ministrstva za zunanje zadeve in evropske integracije, kar kaže na vprašljivost »ponotranjenja« evropskih zadev ter premik k zunanjemu ministru kot osrednjemu koordinatorju.

Vsekakor pa lahko potrdim drugo pomožno hipotezo, ki se glasi, da so pri makedonskem sistemu za koordinacijo evropskih zadev vidni vplivi slovenskih izkušenj. Vpliv slovenskih izkušenj iz procesa približevanju EU na preoblikovanje sistema za koordinacijo evropskih zadev je po besedah vseh sogovornikov precejšen. Poleg dobrih bilateralnih odnosov med državama, ki poudarjajo politično podporo Makedoniji na njeni poti, je tu še vpliv Slovenije kot države članice. Slovenska vlada je namreč v letih 2004 in 2005 prvič kot samostojni izvajalec izvedla projekt tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (twinning), ki je bil financiran iz evropskih sredstev. S prenosom izkušenj in strokovnega znanja, ki so ga slovenski uslužbenci pridobili v procesu približevanja EU, so neposredno (pozitivno) vplivali na spremembe makedonskega sistema za koordinacijo evropskih zadev. Po predlogu slovenskih strokovnjakov so bile v izvršni veji oblasti sprejete nekatere rešitve po slovenskem zgledu: vzpostavitev osrednje koordinativne službe, ki deluje na ravni ministrstev, prva točka vsake seje vlade je namenjena evropskim zadevam. Pri analizi prilagajanja oblasti lahko ugotovim, da je bila pripravljenost za spremembe veliko večja v izvršni veji. Vzrok lahko poiščem v vlogi vlade kot izključnega sogovornika z EU ter veliki politični odgovornosti, ki jo taka vloga prinaša. V zakonodajni veji oblasti so bile institucije, ki delujejo na področju evropskih zadev že vzpostavljene, vendar so bile njihove naloge in pristojnosti nejasne, saj so deloma spadale v izvršno vejo oblasti. V primerjavi z vlado je bila v Sobranju pripravljenost za spremembe zelo majhna, za to ni bilo niti politične podpore.

Razmerje med izvršno in zakonodajno vejo oblasti se pod vplivom procesa evropeizacije spreminja. V večini primerov velja, da pristop k EU privilegira izvršno oblast nad parlamentom ter prispeva k koncentraciji odgovornosti vlade v izvršni veji oblasti. Po pristopu se del suverenih pravic prenese na institucije EU. Odločevalski proces se spremeni,

saj parlament ne izvaja tistih odločitev, ki se sprejemajo na ravni EU v obliki uredb in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah. Specifičen način odločanja na nadnacionalni ravni določa, da so nacionalne vlade tiste, ki sprejemajo odločitve kot akterji v Svetu, zakonodajnem organu EU. V Sloveniji so se odločevalci zavedali dejstva, da parlament postane deprivilegiran v primerjavi z vlado. Razmerje med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti v pogojih polnopravnega članstva so uredili v skladu z načelom, da »mora Državni zbor v največji možni meri ostati akter oziroma mora imeti možnost vplivanja na akterje, ki soodločajo na nivoju EU« (Velišček 2005). To razmerje je urejeno z ustavnim dopolnilom in na njegovi podlagi sprejetim zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado. Formalizirano razmerje med parlamentom in vlado v obliki zakonskih določil je bilo sprejeto le mesec dni pred pristopom Slovenije v EU, zato ni presenetljivo, da v Makedoniji v tej fazi takšne oblike urejanja razmerij med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti (še) nima. Analiza nalog Odbora za evropske integracije v Sobraniu je pokazala, da je še leta 2004 parlamentarni odbor opravljal naloge, ki bi po mojem mnenju vsekakor spadale v pristojnost vlade. Takšna ureditev je posledica preteklega skupščinskega sistema in načela enotnosti oblasti. V procesu približevanja Makedonije EU, ki vključuje tudi sodelovanje v projektih tesnega medinstitucionalnega sodelovanja, se razmerje spreminja. V skladu s prejetimi zakonskimi rešitvami, ki so bile pripravljene po predlogu slovenskih strokovnjakov, so naloge in pristojnosti makedonske vlade in Sobraia na področju evropskih zadev jasno razdeljene. V kolikor bodo sprejete tudi ostale predlagane rešitve v obliki Poslovnika Sobraia in zakona, ki ureja sistem javnih uslužbencev, lahko pričakujemo tudi večjo finančno in kadrovsko avtonomijo makedonskega parlamenta.

Možnosti za nadaljnje raziskovanje na področju, ki ga proučuje naloga, so neštete. Trenutno se Makedonija nahaja v drugi fazi evropeizacije, če uporabim terminologijo Barbare Lippert (Lippert et al 2001), in ima priznan status države kandidatke. Kot sem že poudarila, se lahko institucionalni okvir ali procedure za koordinacijo evropskih zadev v Makedoniji še spremenijo, čeprav so po mojem mnenju vse institucionalne strukture potrebne za učinkovito koordinacijo za evropskih zadev na mestu. Predvsem v tretji fazi oziroma v času pogajanj bo osrednja koordinacijska služba še pridobila na pomembnosti, bolj aktivne bodo postale delovne skupine za pripravo pogajalskih stališč. Menim, da bodo z nadgradnjo odnosov med Makedonijo in EU učinki evropeizacije postali bolj vidni tudi na drugih področjih, kot na primer na področju oblikovanja javnih politik ali na področju delovanja političnih strank.

Raziskovanje v kasnejši fazi približevanja Makedonije EU bi dalo bolj dokončne ugotovitve, z večjim zanimanjem akademske sfere za ta proces bo na razpolago več virov, ki so v tej fazi proučevanja redki. Kot že predlagano zgoraj, bi bilo zanimivo tudi primerjalno proučevanje prilagajanja izvršne oblasti pod vplivom procesa evropeizacije na primeru držav nekdanje Jugoslavije, iskanje morebitnih skupnih značilnosti ali razlik in ugotavljanje potencialni vpliv slovenskih izkušenj pri preoblikovanju sistema držav s tega področja. Ali prenos izkušenj v projektih tesnega medinstitucionalnega sodelovanja pomeni pozitivno integracijo in vodi h konvergenci sistemov?

Za zaključek naj poudarim, da je v primeru tesnega medinstitucionalnega sodelovanja, ki so ga izvajali slovenski javni uslužbenci v Makedoniji, prišlo do prenosa dobrih praks in s tem tudi do prenosa slovenskega institucionalnega ustroja za koordinacijo evropskih zadev. Na ta način Slovenija lahko dejansko deluje kot most med EU in državami na področju nekdanje SFRJ.

V SEZNAM UPORABLJENE LITERATURE

9 Znanstvena literatura

- Ágh, Attila (2002): The Reform of State Administration in Hungary: The capacity of core ministries to manage the Europeization. Prispevek na konferenci Workshop 19, Europeanisation and National Political Institutions, ECPR Turin sessions, 22-27 March 2002.
- Aspinwall, D. Mark in Schneider, Gerald (2000): Same menus, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration. *European Journal of Political Research* 38, 1-36.
- Baun, Michael in Jakub Dürr, Dan Marek, Pavel Šaradín (2006): The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and EU Referendum. *Journal of Common Market Studies* 44(2), 249-280.
- Bideleux, Robert in Ian Jeffries (2007): The Balkans. A post-Communist history. Routledge. London, New York.
- Börzel, Tanja A. in Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EIoP)* 4(15). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (20. julij 2006).
- Börzel, Tanja A. (2005): Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy* 12(2), 217-236.
- Brunnbauer, Ulf (2002): The Impelementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1/2002.
- Brusis, Martin (2004): Europeanization, Party Government or Legacies? Explaining Executive Governance in Bolgaria, The Czech Republic and Hungary. *Comparative European Politics* 2, 163-184.
- Bulmer, J. Simon (1998): New Institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy* 5(3), 365-386.
- Cram, Laura in Desmond Dinan, Neil Nugget (1999): Developments in the European Union. Macmillan.

- Demetropoulou, Leeda (2002): Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe. *Southeast European Politics* 3(2-3), 87-106.
- Daskalovski, Zhidas (1999): Democratisation in Macedonia and Slovenia. *South-East Europe Review for labour and Social Affairs* (2)3, 1-44.
- Daskalovski, Zhidas (2003): Democratic Consolidation and the 'Stateness' Problem: The Case of Macedonia. *The Global Review of Ethnopolitics* 3(2), 52-66.
- Dimitrov, T. Vesselin in Klaus H Goetz (2000): Executive Capacity and Executive Performance in Post-Communist Europe: Towards an Analytical Framework. *Prispevek na konferenci ECPR 28th Joint Sessions of Workshops, Copenhagen 14-19 April 2000*.
- Dimitrova, Antoaneta (2002): Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics* 25(4), 171-190.
- Ekengren, Magnus in Dundelius, Bengt (1998): Sweden: The State Joins the European Union. V Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (ur.): *Adapting to European Integration. Small States and European Union*. London, New York: Longman.
- Falkner, Gerda in Wolfgang C. Muller, Martina Eder, Karin Hiller, Gerhard Steiner in Rita Trattigg (1999): The Impact of EU Membership on Policy Networks in Austria: Creeping Change Beneath the Surface. *Journal of European Public Policy* 6, 496-516.
- Featherstone, Kevin in Radaelli, Claudio M. ur. (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press.
- Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. (2002): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (2004): *Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Slovenian Core Executive*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (2005): *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Fink-Hafner, Danica (2007a): Europeanization in managing EU affairs: Between divergence and convergence, a comparative study of Estonia, Hungary and Slovenia. *Public Administration* (85)3, 1-24.
- Fink-Hafner, Danica (2007b): Why europeanization moves at different paces: The Cases of Croatia, Serbia and Montenegro. *Prispevek na konferenci ECPR, Pisa, Italija*, 6. -8. september 2007. Dostopno na <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP699.pdf> (9.9.2007).
- Goetz, Klaus H. (2001): Making sense of post-communist central administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy* 8 (6), 1032-1051.
- Goetz, H. Klaus in Hix Simon (ur)(2001): *Europeanised politics? European Integration and National Political Systems*. Frank Cass Publishers.
- Goetz, H. Klaus in Hellmut Wollmann (2001): Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. *Journal of European Public Policy* 8 (6), 864-887.
- Grabbe, Heather in Hughes, Kirsty (1998): *Enlarging the EU Eastwards*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy* 8 (6), 1013-1031.
- Hall, A. Peter in Taylor, C.R. Rosemary (1996): *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion Paper 96/6.
- Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (1998): *Adapting to European Integration. Small States and European Union*. London, New York: Longman.
- Héritier, Adrienne (2005): *Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment* v Schimmelfenning, Frank in Ulrich Sedelmeier (ur.)(2005): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press.
- Ješovnik, Peter (2000): *Evropska unija. Zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Visoka šola za management v Kopru.

- Kassim, Hussein, Peters B. Guy in Wright, Vincent (2000): Introduction. V Kassim, Hussein, Peters B. Guy in Wright, Vincent (ur.): The national Co-ordination of EU Policy, The Domestic Level. Oxford University Press.
- Kerremans, Bart in Jan Beyer (1998): Belgium: The Dilemma between Cohesion and Autonomy. V Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (ur.): Adapting to European Integration. Small States and European Union. London, New York: Longman.
- Knill, Christoph in Lehmkuhl, Dirk (1999): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. European Integration online Papers (EIoP) 3 (7). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> (19. avgust 2006).
- Knill, Christoph (2001): The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence. Cambridge University Press.
- Kux, Stephan (1998): Switzerland: Adjustment Despite Deadlock. V Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (ur.): Adapting to European Integration. Small States and European Union. London, New York: Longman.
- Ladrech, Robert (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. Journal of Common Market Studies, 32 (1), 69-88.
- Laffan, Brigid (2003): Managing Europe from Home: Impact of the EU on Executive Government: A Comparative Analysis. OEUE PHASE I Occasional Paper 0.1 – 09.03. Dostopno na www.oeye.net/papers.asp (19. avgust 2006).
- Laffan, Brigid (2006): Managing Europe from Home in Dublin, Athens and Helsinki: A Comparative Analysis. West European Politics 29 (4), 687-708.
- Laffan, Brigid (2007): Core Executives. V Graziano, Paolo in Maarten P. Vink (ur.): Europeanization: new research agendas. Palgrave Macmillan.
- Lajh, Damjan (2001): Komparativni vidik ustavnih izbir in proces konsolidacije v postjugoslovanskem prostoru. V Fink-Hafner, Danica in Miro Haček (ur.)(2001): Demokratični prehodi II. Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, Damjan (2005): Ustavne izbire na pojugoslovanskem prostoru. V Fink-Hafner, Danica, Damjan Lajh in Alenka Kraševac: Politika na območju nekdanje Jugoslavije. Fakulteta za družbene vede.

- Lippert, Barbara, Gaby Umbach in Wolfgang Wessels (2001): Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power. *Journal of European Public Policy* 8(6), 980-1012.
- Lehne, Stefan (2004): Has »the hour of Europe« come at last? The EU's strategy for the Balkans. V Judy Batt (ur.): *The Western Balkans; moving on*. Chaillot Paper 70. Paris: Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai70.pdf> (19. avgust 2006).
- Luif, Paul (1998): *Austria: Adaptation through Anticipation*. V Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (ur.): *Adapting to European Integration. Small States and European Union*. London, New York: Longman.
- March, James G. in Olsen Johan P. (2005): *Elaborating the »New Institutionalism«*. Arena Working Paper 11/2005. Dostopno na http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_11.pdf (7. marec 2007).
- Metcalf, Les (1994): International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences* 60, 271-290.
- Minić, Jelica, ur. (1997): *EU Enlargement, Yugoslavia and the Balkans*. Beograd: Friederich Ebert Foundation.
- Mongiù-Pippidi, Alina (2004): Of Dark Sides and Twilight Zones: Enlarging to the Balkans. *East European Politics and Societies*, 17(1), 83-90.
- Nelsen Brent F. in Aleksander Stubb (2003): *The European Union; Readings on the Theory and Practice of European Integration*. The European Union Series.
- Nugent, Neil (1994): *The Government and Politics of the European Union*. Macmillan.
- Olsen, Johan P. (2002): *The Many Faces of Europeanization*. ARENA Working Papers, WP 01/2. Dostopno na http://www.arena.uio.no/publications/workingpapers2002/papers/wp02_2.htm (23. oktober 2006).
- Phinnemore, David (2003): Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans? *European Foreign Affairs Review* 8, 77-103.
- Peters, B. Guy (1998): *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination*. *Public Administration* 76, 295-311.

- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science*. London, New York. Pinter.
- Peterson, John (1995): Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy*, 2(1), 69-93.
- Pippan, Christian (2004): The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality. *European Foreign Affairs Review* 9, 219-245.
- Pollack A. Mark (2004): *The New Institutionalisms and European Integration*. V: Antje Wiener in Thomas Dietz (ur.): *European Integration Theory*. Oxford University Press, str. 137-156.
- Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EIoP)* 4(8). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (20. julij 2006).
- Radaelli, M. Claudio (2004): Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers (EIoP)* 8(16). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (20. julij 2006).
- Ramet, Sabrina (2002): *Balkan Babel: the disintegration of Yugoslavia from the death of Tito to the fall of Milosevic*. Westview Press.
- Raunio, Tapio in Tiilkainen, Teija (2002): *Finland in the European Union*. Fran Cass Publishers. London, Portland.
- Reich, Simon (2000): The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(4), 501-522.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. The European Union Series. Palgrave, Macmillan.
- Schimmelfenning, Frank in Stefan Ebgert, Heiko Knobel (2003): Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey. *JCMS* (41)3, 495-518.
- Schimmelfenning, Frank in Ulrich Sedelmeier (ur.) (2005): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press. Ithaca in London.

- Schimmelfenning, Frank in Ulrich Sedelmeier (2005): Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe v Schimmelfenning, Frank in Ulrich Sedelmeier (ur.): The Europeanization of Central and Eastern Europe. Cornell University Press. Ithaca in London.
- Schimmelfenning, Frank in Ulrich Sedelmeier (2005): Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries v Schimmelfenning, Frank in Ulrich Sedelmeier (ur.): The Europeanization of Central and Eastern Europe. Cornell University Press. Ithaca in London.
- Sedelmeier, Ulrich (2006): Europeanization in new member and candidate states. Living Reviews in European Governance 1(3). Dostopno na <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3> (9. april 2007).
- Soetendorp, Ben in Kenneth, Hanf (1998): The Netherlands: Growing Doubts of a Loyal Member. V Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (ur.): Adapting to European Integration. Small States and European Union. London, New York: Longman.
- Sverdrup, Ulf (1998): Norway: An Adaptive Non-Member. V Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (ur.): Adapting to European Integration. Small States and European Union. London, New York: Longman.
- Von Donsenrode, Søren Z. (1998): Denmark: The Testing of a Hesitant Membership. V Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (ur.): Adapting to European Integration. Small States and European Union. London, New York: Longman.
- Velišček, Jožica (2005): Internacionalizacija parlamenta skozi svetovanje. Prispevek na konferenci Slovenski politološki dnevi 2005: Demokracija v globalizaciji - globalizacija v demokraciji.
- Zajc, Drago, ur. (1998): Evropeizacija slovenske politike. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Zajc, Drago (2005): The adaption of the slovene parliament to the EU integration process. Prispevek na seminarju: The Sobranie of the Republic of Macedonia – Approaching the EU on the basis of the Slovenian Experience. Skopje, 19.-20. september 2005.
- Zubek, Radoslaw (2001): A core in check: the transformation of the Polish core executive. Journal of European Public Policy 8(6), 911-932.

10 Viri

Commission Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=505DC0562 (21. april 2007).

COUNCIL DECISION on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package_iii/com_557_final_mk_partnership_en.pdf (21. april 2007).

EU training strategy for macedonian civil servants. Dostopno na <http://www.sei.gov.mk/documents/institution/sofijag-rad93C8A-2.PDF> (10. junij 2007).

Evropska komisija (2005): Serbia and Montenegro 2005 Progress Report. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1428_final_progress_report_cs_en.pdf (8.9.2007).

Evropska komisija (2005): 2005 Enlargement Strategy Paper. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/pdf/2005/package_v/com_561_final_en_strategy_paper.pdf (1. september 2006).

Evropska komisija (2005): Sporočilo Evropske komisije – Evropska prihodnost za Kosovo. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=505DC0156 (5. junij 2007).

Evropska komisija (2006): Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007 Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members. Communication from the Commission to the Parliament and the Council. Bruselj 8.11.2006. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2006_en.htm (16. april 2007).

Evropska komisija (2006): The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report. Bruselj, 8.11.2006. Dostopno na

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/fyrom_sec_1387_en.pdf (16. april 2007).

Kocbek, Darja (2006): Kako napredujejo države zahodnega Balkana pri pogajanjih z EU. Občasna informacija članom 29-2006, Slovensko gospodarsko in raziskovalno združenje, Bruselj. Dostopno na <http://www.uni-lj.si/RaziskovalnoDelo/Aktualno/29-2006.pdf> (6. maj 2007).

Mejač, Živana (ur.)(2000): Pogajalska izhodišča Republike Slovenije za pogajanja o pristopu k EU. Služba Vlade RS za evropske zadeve.

Public Information and Communication Strategy on the European Integration Process of the Republic of Macedonia. Dostopno na <http://www.sei.gov.mk/documents/SEI/sofijag-radA8295-2.PDF> (10. junij 2007).

Služba Vlade RS za evropske zadeve (2005): Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU.

Questionnaire for the preparation of the European Commission's Opinion on the application of the republic of Macedonia for membership of the European Union. Dostopno na <http://www.sei.gov.mk/download/Questionnaire/101%20%20Political%20Criteria.pdf> (31. maj 2007).

Janša podpira Makedonijo na poti v EU in Nato. Dnevnik, 27.2.2007. Dostopno na http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,194046 (10. junij 2007).

11 Pravni viri

Constitution of the Republic of Macedonia with amendments to the constitution I-XXX. Dostopno na <http://www.slvesnik.com.mk/WBStorage/Files/Constitution%20of%20RM-english.pdf> (7. maj 2007).

Pogodba o Evropski uniji, podpisana v Maastrichtu leta 1992. Dostopno na http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/temeljni_dokumenti/Pogodba_o_ustavi_za_Evropo.doc (23. marec 2007).

Sporazum o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo. Dostopno na <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1218\(02\):EN:HTML](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1218(02):EN:HTML)
(21. april 2007).

Stabilisation and Association Agreement between European Communities and their Member states and the former Yugoslav Republic of Macedonia. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_084/l_08420040320en00130081.pdf (21. april 2007).

Uredba o ratifikaciji memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Makedonije o strokovni pomoči na področju evropskih zadev. Uradni list RS – MP, št. 19/2003.

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije Ur.l.RS št. 34/2004. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200434&stevilka=1470> (13. maj 2007).

12 Spletni viri

CIA Factbook, domača stran. Dostopno na <https://cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mk.html> (28. maj 2007).

Evropska komisija, Direktorat za širitev, domača stran.. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2006_en.htm (16. april 2007).

Ministrstvo za zunanje zadeve in evropsko integracijo Republike Hrvaške, domača stran. Dostopno na <http://www.mfa.hr/MVP.asp?pcpid=1612> (10. junij 2007).

Urad Vlade RS za informiranje, domača stran. Dostopno na <http://evropa.gov.si/predstavitev/> (9. september 2006).

Služba Vlade RS za evropske zadeve, domača stran. Dostopno na <http://www.svez.gov.si/index.php?id=1087> (5. maj 2007).

13 Opravljeni intervjuji

Intervju 1: Andrej Engelman, Vodja Sektorja za tesno medinstitucionalno sodelovanje, Služba Vlade RS za evropske zadeve, Ljubljana, dne 11. maja 2007.

Intervju 2: Jure Mezek, Sektor za tujo pomoč, Služba Vlade RS za evropske zadeve, Ljubljana, dne 11. maja 2007.

Intervju 3: Dragan Tilev, Sekretariat za evropske zadeve, Vlada Republike Makedonije, Skopje, dne 22. maja 2007.

Intervju 4: Aleksandar Nikolovski, Sekretariat za evropske zadeve, Vlada Republike Makedonije, Skopje, dne 22. maja 2007.

Intervju 5: Dzenk Sejfula, Sekretariat za evropske zadeve, Vlada Republike Makedonije, Skopje, dne 22. maja 2007.

Intervju 6: Jožica Velišček, Služba Vlade RS za zakonodajo, Ljubljana, dne 11. junija 2007.

VI PRILOGA

Okvirni vprašalnik, uporabljen v intervjujih

1. Kakšni so bili začetki koordinacije evropskih zadev v Republiki Makedoniji in kakšna je bila prvotna institucionalna struktura? Kateri dogodki so bili povod za spremembe in kakšne so bile?
2. Ali ste se pri vzpostavitvi sistema za koordinacijo evropskih zadev zgledovali po tujih modelih? Ali ste se spogledovali tudi s slovenskim modelom? Kako ocenjujete učinkovitost ?
3. Katere institucije najbolj aktivno sodelujejo pri koordinaciji evropskih zadev na nacionalni ravni (identificiranje ožjega jedra izvršne oblasti)? Kakšna je njihova sestava, naloge, razmerja med institucijami? Katere poleg omenjenih ustanov še sodelujejo v procesu vključevanja Republike Makedonija v EU (identificiranje širšega jedra izvršne oblasti)? Kakšne so njihove naloge?
4. Ali poleg Ministrstva za zunanje zadeve in Misije RM pri EU še kdo sodeluje v sistemu vertikalne koordinacije? Ali so poleg formalnih poti (ustanove EU-Misija-MZZ) vzpostavljene tudi neformalne? Kako potekajo?
5. Kakšno je poznavanje tematik s strani javnih uslužbencev? Kako je organizirano izobraževanje evropskih zadev? Kakšni so kadri zaposleni na področju evropskih zadev, se oblikuje neka »elita«?
6. Kako poteka sodelovanje med Vlado Republike Makedonije in Sobotnim na področju evropskih zadev? Kakšne so naloge Sobotnega na tem področju?
7. Kako ocenjujete sistem koordinacije evropskih zadev v Makedoniji? Je dovolj učinkovit in transparenten?
8. Kako poteka sodelovanje med Republiko Slovenijo in Republiko Makedonijo na področju evropskih zadev (twinning, bilateralni odnosi)? Menite, da so na vzpostavitev trenutnega sistema za koordinacijo evropskih zadev v Makedoniji v kakršnikoli meri vplivale slovenske izkušnje vključevanja v EU?