

10 LET SLOVENIJE V EVROPSKI UNIJI

Pogledi nekdanjih članov
Ožje pogajalske skupine

Ministrstvo za zunanje zadeve, Urad Vlade RS za komuniciranje
Ljubljana, april 2014

Vsebina

Predgovor	5
Uvod	7
dr. Janez Potočnik	9
Mag. Vojka Ravbar	17
Andrej Rant	23
Miro Prek	31
Prof. dr. Emil Erjavec	41
Mag. Cveto Stantič	53
Mag. Igor Strmšnik	61
Dr. Fedor Černe	69
Mitja Drobnič	75
Dragoljuba Benčina	81
Mag. Helena Kamnar, prof. dr. Mojmir Mrak	85
Spremembe ustave in usklajevanje zakonodaje, Miro Prek	94

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

327(497.4:4)(082)
061.1EU(082)

DESET

10 let Slovenije v Evropski uniji : Pogledi nekdanjih članov
Ožje pogajalske skupine / [urednica Nataša Zajec Herceg].
- Ljubljana : Ministrstvo za zunanje zadeve : Urad Vlade RS za
komuniciranje, 2014

ISBN 978-961-6566-24-7 (Ministrstvo za zunanje zadeve)
1. Zajec Herceg, Nataša
273395712

Predgovor

Letos mineva deset let od pristopa Slovenije k Evropski uniji. Ta je odlej postala del našega vsakdanjika in na številnih področjih neizogibno vpliva na naše življenje. Slovenski državljani smo hkrati državljani EU in Slovenija se je uveljavila kot prepoznavna in enakopravna članica evropske družine.

Ob prebiranju posameznih prispevkov v publikaciji, ki je pred vami, se mi le še utrjuje prepričanje, da je bila Slovenija vzorna kandidatka. Ob spoznavanju delovanja Evropske unije smo izpolnjevali naloge in se pripravljali na članstvo, vzpostavljali nove institucije in usposabljali ljudi, vseskozi ob zavedanju, da vse prilagoditve izvajamo predvsem zaradi sebe in svojega lastnega razvoja.

Slovenija je postala uspešna in uveljavljena članica EU, kar se je potrdilo leta 2007, ko smo kot prva »nova« država članica vstopili v evrsko območje in bili v prvi skupini, ki je konec leta 2007 postala del schengenskega območja. Ne nazadnje smo bili tudi prva od novink, ki je v prvi polovici leta 2008 predsedovala Svetu EU. Ob tem nikakor ne smemo pozabiti na pozitivne plati za slovenske državljane, ki jih prinašajo notranji trg in visoki standardi nekaterih ključnih evropskih politik, denimo okoljske. Slovenija je s članstvom pridobila pomembna finančna sredstva, ki jih usmerjamo v razvoj. Kot minister za zunanje zadeve pa moram še zlasti poudariti pomen ustanovitve Evropske službe za zunanje delovanje, v kateri imamo že dva veleposlanika iz Slovenije.

V zadnjih letih je Evropsko unijo najbolj zaznamovala finančna in gospodarska kriza, ki je zahtevala prilagoditve arhitekture Unije na ekonomskem in monetarnem področju. Kljub znamenjem postopnega izhoda iz krize in krepitve rasti pa se še vedno spopadamo s premajhno konkurenčnostjo, kreditnim krčem in veliko brezposelnostjo, predvsem mladih, kar pri nekaterih državljanih zbuja dvome o smislu EU in daje prednost nacionalnim interesom pred skupnimi, evropskimi. Znova se je potrdilo, da se ljudje na dobre stvari hitro navadimo, nekatere pridobitve hitro postanejo samoumevne, predvsem za mlajše generacije. A že če se ozremo po svetu okoli sebe, se zavemo, da je takšno prepričanje lahko hudo varljivo.

Številne naloge in problemi, ki so bili na pogajalski mizi pred dobrim desetletjem, so aktualni še danes. Slovenija je številne prednosti članstva izkoristila, nedvomno pa obstajajo izzivi, s katerimi se bo morala soočiti v prihodnje. Niti Evropa niti Slovenija iz te krize ne bo izšla enaka, kot je vanjo vstopila. Morda je prav zdaj še bolj jasno, da je prihodnost Evropske unije v

nadaljnem poglobljanju povezave, da bomo v globaliziranem svetu močnejši le, če bomo delovali skupaj, odgovorno in hkrati solidarno, ter pri tem ne pozabili na temeljne vrednote, ki utemeljujejo in osmišljajo nadaljnji obstoj Evropske unije. In v tej Evropi bo svojo prihodnost gradila tudi Slovenija.

Karl Erjavec, minister za zunanje zadeve

Uvod

Na ministrstvu za zunanje zadeve smo se skupaj z uradom vlade za komuniciranje odločili, da 10. obletnico članstva Slovenije v Evropski uniji počastimo z izdajo publikacije, ki vsebuje celovit pregled razvoja in delovanja Slovenije kot članice EU v tem obdobju. K sodelovanju smo povabili člane nekdanje Ožje pogajalske skupine za pristop Slovenije k Evropski uniji, ki so vsebinsko vodili, nadzorovali in usklajevali delo pri pogajanjih. V publikaciji, ki je pred vami, nam predstavljajo svoje osebno videnje ključnih izzivov, ki so bili pred Slovenijo ob pogajanjih na posameznih področjih, in njihovega razvoja v desetih letih članstva.

Pogajalska skupina je od l. 1998 do zaključka pogajanj l. 2002 delovala pod vodstvom dr. Janeza Potočnika. Nekateri njeni člani so bili bodisi v pogajanja vključeni le kratek čas bodisi so si posamezna področja delili s kolegi, zato vsi v publikacijo niso prispevali. Tako je bil denimo nekaj časa namestnik vodje ožje pogajalske skupine dr. Boris Cizelj, za kmetijstvo pa sta bila poleg dr. Emila Erjavca pristojna še mag. Franc But in Iztok Jarc. Ta strokovno-politična naveza na področju, ki je bilo še kako zapleteno, se je izkazala za zelo posrečeno.

Izbor prispevkov naj bi prispeval k čim širši sliki delovanja Slovenije kot članice EU, a ob tej obletnici ne moremo mimo mnogih drugih, ki so sodelovali v tem obsežnem projektu. Izrecno je treba omeniti predvsem takratne zunanje ministre, ki so imeli v formalnem pogajalskem procesu vlogo glavnih pogajalcev. To so bili dr. Boris Frlec, dr. Dimitrij Rupel in Alojz Peterle, ki so s svojo osebno zavzetostjo precej prispevali k njegovemu uspehu. Uspešno izpeljanih pogajanj si ne moremo predstavljati niti brez Misije Republike Slovenije pri Evropski uniji, ki je pomagala utirati pot k članstvu v prestolnici EU, Bruslju. Med pogajanja sta jo vodila dr. Marko Kranjec in dr. Ciril Štokelj.

Zasluge za to, da si je Slovenija že takrat pridobila sloves verodostojne partnerice, katere pristop ni bil nikoli zares vprašljiv, pa imajo nedvomno tudi številni drugi, od takratnih političnih voditeljev, prek veleposlanikov, ki so Slovenijo zastopali v državah članicah in drugod po svetu, do vodij delovnih skupin in predstavnikov Službe vlade za evropske zadeve ter vseh ministrstev, ki so skrbeli za uspešno prilagajanje pravnemu redu EU in izgradnjo upravne usposobljenosti. Brez njih izvedba tako velikega projekta ne bi bila mogoča. Navsezadnje je bila Slovenija edina kandidatka, ki je pogajalska izhodišča sprejemala tudi v državnem zboru in je v pogajalski proces vključevala gospodarstvo, strokovno javnost in civilno družbo.

Skozi celoten proces približevanja Slovenije Evropski uniji je urad vlade za komuniciranje slovensko javnost celovito obveščal o članstvu. Tako so ključno vlogo odigrali tudi državljani RS, ki so na referendumu 23. marca 2003 z veliko večino glasov (89,64 %) potrdili želeno pot Slovenije v EU.



Dr. Janez Potočnik

V času pogajanj vodja Ožje pogajalske skupine za pristop RS k EU (OPS) in minister za evropske zadeve; danes član Evropske komisije, pristojen za okolje

»Članstvo v Evropski uniji samo po sebi še ni dovolj za pričakovanje, da se bodo nekatere stvari preprosto zgodile.«

Ožja pogajalska skupina za vstop v Evropsko unijo je bila ustanovljena leta 1998. Vodil sem jo v vsem obdobju njenega obstoja. Nepozabna izkušnja nepozabnih dni in prijetni spomini na sodelovanje s skupino ljudi, ki so si želeli le eno: da bi svojo nalogo opravili s strokovno poštenostjo, uspešno in korektno. Zato, da bo naš vstop v Evropsko unijo uspešen in dobrodošel za slovenske državljane ter da bo potekal brez nepotrebnih zapletov. Že v času pogajanj smo si želeli med evropskimi partnerji zgraditi podobo učinkovito organizirane države, ki ve, kaj s članstvom pridobi in kaj mora za to storiti. Deset let članstva je pravi trenutek za pogled nazaj in za pogled naprej

Slovenija se je šesterici držav, ki so začela pogajanja v prvi, t. i. luksemburški skupini, priključila kot zadnja. V skupino so poleg Slovenije spadali Ciper, Češka, Estonija, Madžarska in Poljska. Že da se nam je to posrečilo, je bil pomemben dosežek prizadevanj države, ki je imela ob prvih korakih v evropske povezave kar nekaj težav in so jo mnogi še

vedno videli predvsem kot del nemirnega Balkana. Kako spremeniti to videnje, ki ni temeljilo na dejstvih, je bila ena ključnih nalog v procesu Tiste, ki jim je bilo naloženo, da spremljajo delo in pripravljenost držav, ki se pogajamo za vstop v Unijo, smo nedvomno prepričali. Težje pa je bilo vplivati na spremembo javnega mnenja v državah članicah Evropske unije. Spominjam se, da je bilo eno od vprašanj v redni raziskavi javnega mnenja Eurobarometer, ki jo je pripravila Evropska komisija, na katero so odgovarjali naključno izbrani v vseh članicah, tudi, katero državo si najbolj želijo videti med bodočimi članicami. Slovenija je bila, skupaj s Turčijo, vedno na repu želja. Ljudje nas niso poznali dobro, in kogar ne poznaš, še posebno če veš, da prihaja iz bivše skupne države, ki je bila še pred kratkim območje krvavih vojnih spopadov, si ne želiš za svojega sopotnika.

Še danes imam v svojih predalih kopije prosojnic, s katerimi smo naše partnerje po vsej Evropi seznanjali z dejstvi o Sloveniji, našim pristopom in pričakovanji. Občasno jih rad vzamem v roke. In še vedno so koristne, če se moram pripraviti na srečanje s predstavniki držav, ki so trenutno v pristopnem procesu. Pogajanja so se na podlagi izkušenj iz preteklosti sicer nekoliko spremenila, a tudi danes so pglavitni izzivi isti

Temeljno izhodišče našega pristopa je bilo prepričanje, da so pristopanje k Evropski uniji in spremembe, ki jih moramo zato izpeljati, skladni s prehodom v odprto tržno gospodarstvo in odprto družbo, povezano s svetom. Skladni torej z vizijo, ki smo si jo zastavili za Slovenijo, z vključitvijo v Evropsko unijo ali brez nje

Zavedali smo se, da so pravila igre (evropski pravni red) dana in jih razen v tehtnih okoliščinah ne moremo spreminjati ter da smo države kandidatke tiste, ki se vključujemo v Evropsko unijo, in ne obratno. V prvih letih pogajanj, ko še ni bilo jasnega političnega soglasja naših partnerjev v Evropski uniji glede časovnega poteka pristopa in tega, v koliko krogih naj bi se zgodil. Zato je bilo nujno razblinirati nepotrebne dvome o naši sposobnosti, da lahko prilagajanje evropskemu pravnemu redu in tako tudi tranzicijo opravimo hitro in učinkovito. Slovenija je s svojo izbrano potjo v očeh evropskih partnerjev vse bolj postajala kandidatka s trdnim gospodarstvom in sposobno administracijo, kandidatka, ki je za pristop najboljše pripravljena. Morda smo bili ob koncu procesa videni in cenjeni

celo bolj, kot bi si v resnici zaslužili

Formalno smo se za vstop pogajali z državami članicami, Evropska komisija pa je igrala vlogo posrednice, ki je bila vsem, predvsem državam kandidatkam, v veliko pomoč pri procesu, ki je bil vse prej kot enostaven. V bistvu je bil mešanica prilagajanja kandidatki obstoječemu evropskemu pravnemu redu in pogajanj o prehodnih obdobjih. Sklepni del pogajalskega procesa, ki je zajemal pogovore ter dogovor o finančnih transferjih in proračunu, je bil še najbolj podoben klasičnim pogajanjem, ki tudi sicer potekajo med državami članicami ob vsakokratnem sprejemanju evropskega proračuna. Prilagajanje pravnemu redu je zahtevalo številne prilagoditve pravzaprav na vseh področjih, zato je bil težji del pogajanj doma (presejanje obstoječih političnih in gospodarskih interesov ter monopolov).

Slovenija je bila edina kandidatka, ki je pogajalska izhodišča formalno sprejemala tudi v Državnem zboru. Ta navidezno bolj zapletena ureditev se je potrdila za koristno, saj sta bili s tem zagotovljeni preglednost za javnost in enotna politična podpora procesu skozi vse obdobje pogajanj. Bila je tudi edina kandidatka, vsaj na začetku procesa, v kateri so bila pogajalska izhodišča javno dostopna medijem in javnosti. Tako smo uspešno odstrili tančico skrivnostnosti s procesa, ki je bil zelo tehnično zasnovan ter je zahteval, da bi ga razumeli, veliko strokovnosti in znanja. Nič takega ni bilo, kar bi bilo smiselno prikrivati, in prikrivanje bi zgolj sprožilo nepotrebna vprašanja in ugibanja. Skratka, nismo si želeli zgodb tam, kjer jih v resnici ni bilo. Pomembna zasluga za učinkovit potek procesa gre tudi vsem parlamentarnim političnim strankam v vladi in opoziciji, ki so pokazale zrelost in dosegle dogovor, da je projekt državnega pomena, ter ustvarjalno prispevale k soglasju o najpomembnejših nerešenih vprašanjih.

Pogajanja so seveda spremljala vprašanja, skrbi in strahovi. Nekateri od njih upravičeni, drugi spet ne. Trije najpogostejši strahovi so bili: sprostitev pretoka kapitala bo povzročila naval kupcev iz premožnejših evropskih držav na slovensko zemljo in nepremičnine; slovenski jezik se bo utopil v talilnem loncu velikih evropskih kultur in izginil; tretji pa je bil na strani držav članic Evropske unije – sprostitev pretoka oseb naj bi povzročila naval cenene delovne sile v razvite evropske države in povečala

brezposelnost domačinov. V vseh omenjenih primerih so bili učinki v praksi daleč od izraženih skrbi in, tako kot že pogosto v preteklosti, ponovno se je pokazalo, da ima strah velike oči. A taki strahovi obstajajo še danes, denimo v razpravah v nekaterih članicah o sproščanju pretoka delavcev. So stvarni ter zahtevajo kar precej pozornosti in truda, če jih želimo odpraviti

* * *

Marsikaj, česar smo se bali, se ni zgodilo, zato pa se je zgodilo marsikaj, česar nismo pričakovali in na kar tudi nismo bili ustrezno pripravljeni. Naše članstvo bi namreč brez dvoma lahko razdelili na dve obdobji, čas od vstopa do finančne in gospodarske krize ter čas krize. Slednji pa je bil in je še čas resnih preizkušenj. Morda je najhujše res že mimo, a zanesljivo smo še daleč od stanja, ko bi lahko z gotovostjo trdili, da je Evropska unija na trdih temeljih in da je kriza za nami. Še vedno se spopadamo s trdovratno finančno, gospodarsko in celo politično krizo. Prizadevamo si, da bi našli izhod, uravnotežili in strukturno posodobili naše gospodarstvo ter da bi našli nove učinkovite načine za spodbujanje rasti in ustvarjanje delovnih mest. Kopičenje dolgov, primanjkljajev in neravnotežij v gospodarstvu se ni zgodilo čez noč in tudi za rešitev je potreben čas. Če bi namreč obstajala čudežna palica, bi jo že uporabili

Politična unija in zaupanje je seveda prvi pogoj za uspešno in trdno Evropsko unijo. V zvezi s tem je razprava o viziji Evropske unije, tudi o morebitni federaciji držav članic seveda pomembna. Če se strinjamo ali ne s končnim pristanom, zagotovo drži, da Evropska unija za svoje preživetje potrebuje nadaljnje poglobljanje. Pri tem bo pomembno predvsem, ali bo to poglobljanje temeljilo na načelu skupnosti ali na poudarjenem medvladnem pristopu. Da je za države z majhno sorazmerno težo sodelovanje, ki temelji na načelu skupnosti, bistveno za zavarovanje njihovih interesov, ni skrivnost. Tiste, ki so bile članice še pred našo priključitvijo, se tega praviloma dobro zavedajo, pri nas pa to prepričanje za zdaj ni zadosti dozorelo

Ne gre si zatiskati oči niti pred dejstvom, da sta dobro delujoča monetarna unija in obstoj skupne valute evro ključna, verjetno odločilna celo za obstoj Evropske unije ter da je slednja danes na razpotju

Ekonomska teorija si je glede oblikovanja in uspešnosti denarnih unij edina: denarne unije so lahko uspešne samo, če (1) med državami obstaja popolna mobilnost delovne sile, (2) če so si strukture gospodarstev držav z isto valuto zelo podobne, (3) če države med seboj veliko trgujejo in (4) če med njimi obstaja tudi javnofinančna in transferna unija. Zadnja je ključna, saj se države s prevzemom skupne valute odpovedo samostojni monetarni politiki in ob morebitni krizi ne morejo devalvirati tečaja ali tiskati denarja, da bi spodbudile rast.¹

Z enako gotovostjo, kot zagovarjam zgornji ugotovitvi, mi je tudi jasno, da je v mnogih državah članicah trenutno zaupanje v vse institucije – lastne, evropske in tudi tiste v drugih državah članicah – na eni od najnižjih točk. Enačba, ki jo moramo rešiti, je bolj zapletena od navidezne dileme med varčevanjem ali rastjo ter navidezne samoumevnosti zavzemanja za rast in delovna mesta. Oboje je pomembno, a ljudje predvsem pričakujejo, da nam bo uspelo obdržati kakovost življenja, kakršne smo vajeni. Najti moramo odgovor na vprašanje, kako čim bolj ohraniti doseženo raven kakovosti življenja, upoštevajoč, da smo morda pred daljšim obdobjem nizke stopnje gospodarske rasti, obdobjem, ko bomo morali voditi odgovorno in uravnoteženo makroekonomsko in socialno politiko ter dosledno upoštevati meje našega planeta. Načrtovanje prehoda na trajnostno gospodarstvo je edina pot naprej. Na gospodarskem, socialnem in tudi okoljskem področju. Je način, da se izognemo prehodu iz finančnega v drugačne oblike »posojilnih krčev«. Globok padec medsebojnega zaupanja na vseh ravneh pa bo mogoče postopoma odpraviti le, če nam ob krepitvi medsebojne odgovornosti uspe obnoviti in povečati tudi medsebojno solidarnost.

Zato vsem problemom navkljub in da bi nam ne pošla vnema pri njihovem reševanju, ne smemo pozabiti ključnih razlogov, ki dajejo smisel skupnemu sobivanju. Ti so obstajali že v ozadju izhodiščne odločitve za oblikovanje Evropske unije, a so se sčasoma spreminjali ali, bolje, dopolnjevali. Mir, stabilnost in blaginja so in bodo vedno ostali ključni *raison d'être* oblikovanja in obstoja Evropske unije. S poglobljanjem povezovanja se je okrepil del, ki je temeljil na utrjevanju skupnih vrednot, pospešena globalizacija pa je dodala nove razloge okrepljenemu sodelovanju v ev-

¹ Povzeto po Jože Damijan, Delo 29.1.2014, Unija za lepo vreme

ropskem prostoru. Ocenjuje se, da ob nadaljevanju obstoječih gibanj na polovici tega stoletja nobena od članic Evropske unije po gospodarski moči v svetovnem merilu ne bo več med vodilno deseterico. Če želimo ostati pomembni, če želimo odločilno soodločati pri razvojnih usmeritvah na področjih, na katerih se svet, in mi z njim, srečuje s številnimi globalnimi izzivi, je krepitev skupnega evropskega glasu in nastopa nujna.

* * *

In Slovenija? Če nekoliko poenostavim, so bila pričakovanja med vključevanjem v Evropsko unijo približno takale. Članstvo prinaša evropske cene (kar koli naj bi že to bilo), logično je, da bomo temu ustrezno imeli tudi evropske plače (kar koli naj bi že to bilo) in standard, kakršnega uživajo razvite evropske države. Pred članstvom je bila Slovenija na ravni 74 odstotkov povprečja BDP na prebivalca Unije. Tega se spomnim, ker smo bili upravičeni do sredstev strukturnega sklada in je bila meja upravičenosti za odstotno točko višja. Po nekaj letih članstva smo presegli mejo 90 odstotkov. Kljub »statističnemu učinku«, ki ga lahko pripišemo vstopu sorazmerno manj razvitih držav (Romunije in Bolgarije), je ustrezno vprašanje, ali je naša sorazmerna rast produktivnosti glede na druge članice res omogočala tako hitro dohitevanje ali pa smo želeli uresničiti visoka pričakovanja, četudi z zadolževanjem čez mero

Ena od zadnjih vseevropskih raziskav javnega mnenja je vsebovala dve vprašanji, ki sta bili povezani z željo ljudi po delu v drugih članicah Unije. Pri vprašanju, ste kdaj delali ali delate v drugi državi članici, je bila Slovenija s 7 odstotki skoraj na repu razporednice, pri vprašanju, ali razmišljate, da bi to storili v naslednjih desetih letih, pa povsem na vrhu, na drugem mestu. 39 odstotkov vprašanih je odgovorilo pritrdilno, torej zagotovo ali verjetno. To bi ne bilo slabo, če pomeni dobrodošlo odpiranje v svet, ki krepi samozavest ljudi in naroda, če pa pomeni, da mladi ne vidijo perspektive doma, če pomeni, da si intelektualno jedro naroda išče svojo prihodnost v tujini, potem velja biti plat zvona. Bojim se, da skrb ni prazna.

Nauk po tem desetletju članstva in bridkih izkušnjah zadnjih let je preprost. Članstvo v Evropski uniji samo po sebi še ni dovolj za pričakovanje, da se bodo nekatere stvari preprosto zgodile. Da bo bolje. Še posebno, če se tudi

Evropska unija sama ukvarja s pomembnimi vprašanji lastnega obstoja in razvoja. Potrebno je trdo delo doma, potrebne so korenite spremembe k demokratičnemu zorenju in odpravljanju vseh nepravilnosti, ki so se nakopičile v zadnjih letih. Potrebne so spremembe, ki bodo omogočile krepitev konkurenčnosti slovenskega gospodarstva in pravne države, vredne zaupanja ljudi in podjetij

* * *

1. maj 2004 je v Sloveniji minil v veselju, a brez pretirane evforije Članstvo v Evropski uniji je bilo v javnosti videno kot logično nadaljevanje osamosvojitvene poti in naše uveljavitve v mednarodnem prostoru. Slovenija je postala članica Evropske unije, območja, ki mu je zgodovinsko, kulturno, geografsko, vrednostno ... pripadala že od nekdaj. Šlo je za potrditev našega prepričanja, da se vračamo domov. In za dom se je vredno potruditi. Tudi, ko je težko

A stylized map of Europe with various human figures placed across different regions, representing a diverse population. The figures include a person sitting in a chair in Scandinavia, a person walking with a briefcase in Eastern Europe, a person holding an umbrella in Western Europe, a person sitting in a chair in Southern Europe, a person walking in Central Europe, a person walking with a bag in Southern Europe, and a person sitting in a chair in Southern Europe. The map is colored in shades of green and yellow, with white outlines for the countries.



V času pogajanj članica OPS in državna sekretarka za ekonomske odnose s tujino na Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj ter nato izvršna direktorica SKB banke; danes namestnica glavnega izvršnega direktorja SKB banke in članica Upravnega odbora SKB banke.

Med pristopanjem Republike Slovenije k Evropski uniji sem bila kot članica ožje pogajalske skupine odgovorna za področja, ki so bila večinoma tudi področja, s katerimi sem se srečevala pri svojem rednem delu, v začetku kot namestnica zunanjega ministra in nato kot državna sekretarka za ekonomske odnose s tujino v Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj. Zato se mi je bilo nekoliko lažje dejavno vključiti v tako veliko število področij oziroma poglavij, pomembnih za vstop Slovenije v Evropsko unijo (EU).

Pogajanja za vstop v EU so bila formalno pogajanja z državami članicami, v praksi pa tudi pogajanja z Evropsko komisijo, saj je šlo predvsem za prilagajanje naše zakonodaje zakonodaji EU. To je zahtevalo opredelitev razlik/odprtih vprašanj in iskanje rešitev oziroma mogočih prehodnih obdobj. Zame je to pomenilo nadaljevanje nekega procesa, saj sem že ob osamosvojitvi Republike Slovenije in po tem sodelovala pri oblikovanju naše zakonodaje na področju gospodarstva in mednarodnih gospodarskih odnosov, pa tudi pri vzpostavljanju naših gospodarskih odnosov s tujino. Že od vsega začetka sem zagovarjala stališče, da moramo vzpostaviti sistem – pravno ureditev, ki bo primerljiva z ureditvijo v državah EU, kamor želimo vstopiti. Menila sem, da bo treba postopoma zgraditi bolj v svet odprto gospodarstvo in bolj odprto družbo.

Prepričana sem bila, da je treba povečevati konkurenco na domačem trgu, kar ugodno vpliva na razvoj gospodarstva in njegovo konkurenčnost ne le doma, ampak tudi na tujih trgih, saj so naša rast in razvoj, pa tudi zdravo in učinkovito gospodarstvo večinoma odvisni prav od uspešnih mednarodnih gospodarskih odnosov.

* * *

Ob vstopanju v EU so bili pred Slovenijo in slovenskim gospodarstvom številni izzivi, številne priložnosti in pasti, ki jih je bilo treba opredeliti, analizirati in preseči morebitne težave. Zavedali smo se, da bo Slovenija z vstopom v EU prevzela skupne trgovinske politike, skupne carinske tarife, skupne razvojne politike ter skupne pravice in obveznosti na področju zunanjih gospodarskih odnosov in mednarodne razvojne pomoči, skupna pravila konkurence in državnih pomoči ter varstva potrošnikov in zdravja.

Slovenija je pred pogajanjem za vstop v EU že bila članica Svetovne trgovske organizacije (WTO) in je v tem smislu del pravnih norm že imela usklajenih z mednarodnimi pravili. Pri pogajanjih za vstop v EU pa je bilo treba upoštevati še druge posebnosti. Slovenija je imela kar nekaj prostotrgovinskih sporazumov v okviru EFTA-e in CEFTA-e, pa tudi dvostranske prostotrgovinske sporazume (npr. s Hrvaško), pri čemer si z vstopom v EU nismo želeli poslabšati gospodarskega položaja.

Čeprav smo že bili člani WTO, so bila pogajanja v okviru poglavja prostega pretoka blaga zelo obsežna in zahtevna, saj se je bilo treba posvetiti vsakemu proizvodu posebej, treba je bilo analizirati različne standarde, predpise in potrebne dokumente za posamezno vrsto blaga ter pri odstopanju od pravil EU pripraviti program – akcijski načrt za prilagajanje naših pravil pravilom EU. Pri tem je bilo treba upoštevati tudi vpliv pričakovanih sprememb, zlasti na gospodarstvo in potrošnike.

Del gospodarstva, ki je že bil vključen v mednarodne tokove in mednarodno konkurenco, je številne izzive, na primer odpravljanje mejnih kontrol, enotno vizumsko politiko, lažji pretok blaga, storitev, ljudi, kapitala in znanja, sistem vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij, izenačevanje pogojev izobraževanja ..., sprejemal pozitivno in videl v njih nove priložnosti. Drugi del gospodarstva, ki je bil bolj osredotočen na domači trg, pa je v tem videl nove pasti in težave, na katere se bo moral pripraviti. Zato smo ves čas pogajanj poudarjali, da se na izzive moramo pripravljati in pripraviti, kajti bolj ko bomo pripravljeni, večjo možnost imamo za uspeh. Od nas pa je odvisno, koliko jih bomo izkoristili.

* * *

Če smo glede prostega pretoka blaga, kjer smo že imeli nekatere prostotrgovinske sporazume, sprejemali konkurenco in bolj odprt trg, pa je bilo to veliko težje pri pretoku storitev, kapitala in javnih naročil. Del gospodarstva, ki je bil na teh področjih dokaj zaščiten, je želel ta svoj položaj ohraniti čim dlje (ohraniti obstoječe stanje brez prave konkurence; dobiti posel na domačem trgu po »domaćih« pogojih; pričakovati podporo države – državno pomoč na področjih, na katerih smo bili nekonkurenčni; v nekaterih primerih uveljavljati monopolni položaj na domačem trgu ipd.). Veliko časa in energije je bilo vloženo v usklajevanje domače ureditve z ureditvijo EU, saj je to marsikje zahtevalo tudi spremembo proizvodnih procesov, kar je pogosto pomenilo za podjetja dodaten čas in denar/stroške. Dejansko so bila najbolj obsežna in pogosto tudi najbolj zahtevna pogajanja doma.

Pogajanja z EU so bila zelo pogosto tehnično in strokovno zahtevna oz. posebna. Spomnim se, da smo npr. na sestanku s predstavniki Evropske

komisije obravnavali vpliv nekaterih kemikalij/pesticidov, ki v posebnih vremenskih razmerah prodirajo v zemljo ter vplivajo na sestavo tal in škodijo podtalnici. V take pogovore smo vedno vključevali strokovnjake za posamezna vprašanja, sicer bi se lahko dogovorili nekaj, kar ne bi bilo razumljeno pravilno ali bi imelo za nas neugodne posledice, ne da bi se tega zavedali

Sodelovanje med ministrstvi, Gospodarsko zbornico Slovenije, zunanjimi strokovnjaki in vsemi drugimi dejavniki je bilo res pomembno. Prav tako je bilo pomembno medsebojno zaupanje, saj so pogajanja potekala hitro in le usklajen tim je temu lahko sledil in dosegal pričakovane rezultate. Pomembno je bilo tudi usklajevanje stališč med področji (z drugimi vodi skupin in znotraj ožje pogajalske skupine), kajti nekatera vprašanja so se nanašala na več področij (npr. vprašanja, povezana z nakupom nepremičnin in pravico do opravljanja dejavnosti; kmetijski izdelki, ki so se pojavljali v poglavjih o prostem pretoku blaga in o kmetijstvu; uporaba slovenskega jezika; vprašanje ekonomskih con; sistem različnih kontrol izdelkov na meji in v notranjosti; priprava in kontrola dokumentov, ki so postajali z vstopom v EU drugačni). Vse to je pomenilo veliko strokovno zahtevnega in transparentnega dela.

Prosti pretok blaga, storitev (tudi bančnih, zavarovalnih, nefinančnih storitev – obrtne, gozdarske, trgovske in kmetijske, storitev s kulturnega, prometnega področja ...), kapitala (naložbe v različne dejavnosti), oseb (možnost zaposlovanja vseh državljanov EU in skrbi za druge družinske člane zaposlenega; priznanje poklicnih kvalifikacij; volilna pravica; zdravstveno varstvo ipd.) pomeni večjo konkurenco doma in v tujini ter prinaša večji dobiček boljšim in bolj pripravljenim. Konkurenčnost se povečuje, a povečuje in odpira se tudi skupni trg, pri čemer ima potrošnik možnost vedno večje izbire blaga in storitev različnih ponudnikov – iz vse Evrope. Ne gre zanemariti niti možnosti, da se državljani ene države članice v drugi državi članici lahko izobražujejo pod enakimi pogoji kakor njeni državljani, da se lahko zaposlujejo kjer koli v Evropi ...

Vse te spremembe in prilagajanja so zahtevali tudi spremembe v delovanju in vlogi številnih ministrstev in drugih domačih institucij; zahtevali so spoštovanje novih pravil in dogovorov EU

Vključevanje v pogajanja je pomenilo tudi pridobivanje novega znanja in izkušenj za izvajanje pravil EU v domačem okolju ter učenje za prihodnje sooblikovanje tovrstnih pravil v okviru EU

* * *

Številna vprašanja, s katerimi smo se srečevali med pogajanja ob vstopanju Slovenije v EU, so bila sicer formalno rešena, vendar se vsebinsko srečujemo z njimi še danes. Tu bi opozorila zlasti na naše zavedanje o pomenu preglednega dela, spoštovanju dogovorov in konkurenčnosti na vseh področjih (gospodarstvu in negospodarstvu) ter vlogi državnih pomoči. Smo razmeroma majhno in odprto gospodarstvo z visoko izobraženo in kvalificirano delovno silo, ki tega žal ne zna dovolj izkoristiti. Smo država, ki se boji tujih vlaganj in tujega znanja, ki bi nam pomagalo pri hitrejšem in uspešnejšem razvoju ter uveljavljanju na tujih trgih

EU se spreminja, torej moramo tudi mi postati dejavni del teh sprememb, ki bodo obrnjene v prihodnost, v naš razvoj in našo uvrstitev v skupino najbolj razvitih držav EU. Ko bomo to dosegli, bodo tudi naši državljani in naše gospodarstvo čutili prednosti, ki jih ponuja velik evropski trg in velik pretok znanja – možnost razvoja ob hkratnem ohranjanju lastnih posebnosti (jezika, kulture, čistega in naravnega okolja ...).

*Prosti pretok kapitala
Ekonomska in monetarna unija
Finančni nadzor*



Andrej Rant

V času pogajanj član OPS in član skupine za pogajanja o nasledstvu nekdanje SFRJ, dolgoletni viceguverner Banke Slovenije, nekdanji prvi veleposlanik RS pri OECD; danes upokojen.

»Evropska unija danes se razlikuje od Evropske unije iz obdobja pristopa. Evropska povezava se nenehno spreminja. Načela evropske zakonodaje so stalna, toda pravila za njihovo uresničevanje članice dopolnjujejo. Kaj se je v teh desetih letih spremenilo? Zapletenost ekonomije in upravljanja. Čas je pomemben sestavni del prilagajanja obeh. V ekonomiji velja, da je čas denar. V upravljanju se čas porablja v postopkih. Za zblížanje z ekonomskim pomenom časa so se v upravljaljskih postopkih v EU začele uporabljati tudi bližnjice: razlage pravnih pravil in medvladni dogovori. Kadar je bližnjic preveč, lahko prizadenejo demokratično legitimnost odločanja. Demokratični primanjkljaj je v desetih letih skupnega bivanja v Evropski uniji postal eno od pomembnih vprašanj.«

V ožji pogajalski skupini Republike Slovenije sem sodeloval v letih med 1998 in 2002. Pri tem delu so bila moja odgovornost poglavja, ki vsebujejo finančne in denarne vidike evropske povezave, s poudarkom na prostosti kapitalskih pretokov in stabilnosti bilanc javnega sektorja. Te so prvi



pogoj za trdno in močno skupno evropsko valuto. Omenjena poglavja niso zahtevala dolgih razgovorov v pogajanjih – v končnem poročilu Komisije so sklepi o njih zavzemali najmanj prostora za komentarje med vsemi poglavji

Pri finančnem nadzoru je bila pozornost usmerjena na izvedbeno usposobljenost javnih struktur za uresničevanje nadzora nad javnimi izdatki, zaščito finančnih interesov Unije in sposobnostjo odkrivanja prevar. Uspešno usklajevanje je bilo v središču razprave. Povečevanje učinkovitosti nadzora je trajna naloga.

Poglavje o prostem pretoku kapitala je bilo nekoliko posebno. Glavna pogajanja so tekla že med razpravami o pridružitvenem sporazumu. Dosežen je bil t. i. španski kompromis, ki je odprl vrata za prevzem tega dela pravnega reda Evropske unije v okviru splošnih gospodarskih zaščitnih klavzul pristopne pogodbe. Nove države članice so dobile pravico, da v triletnem obdobju po vstopu v EU zaprosijo Komisijo za odobritev uvedbe začasnih zaščitnih ukrepov na svojih nepremičninskih trgih, če bi se na njih pojavile resne motnje. Malta se je dogovorila za posebno ureditev glede počitniških hišic. Sloveniji je uspelo pravico do začasnih zaščitnih ukrepov podaljšati še za štiri leta, do leta 2011. Ni je bilo treba uporabiti

Gospodarska in denarna unija sta končni cilj evropske povezave. Privrženost nameram politične, gospodarske in denarne unije je posebno poudarjena tudi v kopenhavskih merilih, ki jih morajo morebitne kandidatke spoštovati, preden se prijavijo za članstvo. Neodvisnost centralne banke, prepoved monetarnega financiranja držav, nepriviligiran dostop javnih entitet do financiranja, privrženost pravilom ECB in Pakta stabilnosti in rasti, sprejemanje usklajevanja gospodarskih in tečajne politike ter nazadnje prevzem skupne evropske valute so bili med osrednjimi sestavinami poglavja o gospodarski in denarni uniji. Slovenija je dobro razumela bistvo takojšnje uporabe teh pravil po vstopu in jih je takoj vključila v svojo zakonodajo.

Ob vstopu v Evropsko unijo so stare države članice videle prevzem evra v kateri koli novi državi članici kot oddaljen dogodek brez podrobnega časovnega načrta. Pri prostem pretoku kapitala so se nove države članice

srečevale s tveganji razvojnega dohitevanja. V posameznih primerih so se njihove ravni razvoja močno razlikovale od povprečja EU. Nominalno konvergenco obrestnih mer in izpolnitev maastrichtskih meril zaradi prilagoditve pogojem denarne politike ECB so razvite države članice dojemale kot proces, v katerem hitrost razvojnega dohitevanja s svojimi vplivi na notranje in zunanje ravnovesje posameznega nacionalnega gospodarstva lahko bistveno prizadene vzdržnost konvergence. To vzdržnost je bilo treba preizkusiti tudi z vključitvijo v tečajni mehanizem ERM2. V njem je bila stabilnost tečaja katere koli nove države članice vsaj dve leti izpostavljena delovanju tržnih sil, preden ji je bilo dovoljeno prevzeti evro. Otmar Issing, takratni član izvršnega odbora ECB, je ob obisku Slovenije priložnostno s preprostimi besedami razložil utemeljenost take ureditve: prevzem evra združuje dve dobri valuti, to ni spoj med močno in šibko valuto.

Prva tri leta po včlanitvi se je solidnost systemskega okvira v razširjeni Evropski uniji zdela čvrsta. Širitev je starim in novim članicam prinesla vidno dobro, izraženo v rasti in zaposlovanju. Vplivnost EU v mednarodnih odnosih se je povečala, hitrost povezovanja je naraščala. Časovna predstava o prevzemanju evra v novih članicah se je spremenila, čeprav je strogost meril ostala enaka. Vzdržnost nominalne konvergence je bila strogo upoštevana. Slovenija in Litva sta bili prvi kandidatki za prevzem evra². A samo Slovenija je opravila preizkus vzdržnosti, ki sta jo ocenili ECB in Evropska komisija v svojih konvergenčnih poročilih. Bila je prva nova država članica, ki je vstopila v evrsko območje leta 2007. Njen uspeh gre pripisati inovativnemu načinu vodenja denarne politike, ki je med pogajanjem odseval tudi teoretične razprave v krogih EU³.

* * *

Toda v letu 2007 so se že kazale motnje. Prvo nelagodje je prišlo s Slovenijo kot novo pristopnico v evrsko območje. Nekaj mesecev je bila slovenska centralna banka brez guvernerja, potem ko je staremu potekel mandat. Guvernerji sodelujejo v upravljalnem svetu ECB na podlagi osebnega

² Za Slovenijo glej zbirko prispevkov »From Tolar to Euro«, Center for Excellence 2010, Ljubljana. Redaktorja: Veljko Bole in Landis Mac Kellar.

³ Serija Diskusijski zvezki, št. 3064, »Managed Floating: Understanding the New International Monetary Order«, Peter Bofinger in Timo Wollmershaeuser, Center for Economic Policy Research, London, november 2001.

položaja – guverner je osebno vezan na pravico glasovanja. ECB je nastali položaj obravnavala obzirno. Novo nelagodje je nastalo, ko je spomladi na enem od sestankov Ecofin slovenski finančni minister postavljaj v ospredje status Slovenije kot države v razvoju, ki se mora ukvarjati z dohitevanjem razvojnega zaostanka. V evrskem območju se je pojavil sum, da bi taka izjava lahko napovedovala spremembo politike s tveganjem za inflacijske razvojne razlike, ki bi bile zunaj tolerančnega območja, predpisanega za države članice evrskega območja z maastrichtskimi merili. Inflacija v Sloveniji se je v resnici dramatično dvignila. Dolgo časa je trajalo do priznanja pravih vzrokov zanj doma.

Sredi leta 2007 so za presenečenja v evrskem območju poskrbeli finančni trgi. Tveganja s trga drugorazrednih hipotekarnih posojil in na hipoteke vezanih vrednostnih papirjev v ZDA so izsušila likvidnost ter prisilila ECB v nenehne in masivne likvidnostne posege na trgu. »Finančni nemir« je bil uradni izraz za dogodke, ki so prvi vznemirili finančne trge. Nato se je sesedel trg drugorazrednih hipotekarnih posojil v ZDA. Sledil je stečaj Lehman Brothers. Evrsko območje in svet sta se soočala s skrajnimi globalnimi posledicami. Vse glavne svetovne centralne banke so pospešeno usklajevale svoje dejavnosti, da bi preprečile finančni zlom. ECB je med drugim v svojo oskrbo z likvidnostjo uvedla dodeljevanje likvidnosti v polni vrednosti zahtevkov po nespremenljivi obrestni meri. Izraz »nemir« v uradni terminologiji je zamenjal izraz »kriza«. Težave, omejene najprej na finančni svet, so se začele seliti v delovanje realnega sektorja. Evropska unija se je odzvala z evropskim gospodarskim svežnjem spodbud in z reformo finančne ureditve. Izhodišče je bilo, da je svet v konjunkturi krizi. Po kratkem predahu se je stanje poslabšalo. Diagnoza krize je postala nepopolna, presegla je znane domneve in rutine. Samo obnovitveno delovanje gospodarstva je bilo resno prizadeto. Nekonvencionalno delovanje ECB in svetovnih centralnih bank se je zelo poglobilo. Zasebni sektor je svoja tveganja prenašal v javno sfero. Vlade so bile primorane dokapitalizirati nekatere mednarodno pomembne banke v EU.

Težave so nastajale na različnih koncih razvitega sveta ali izvorno ali zaradi okužbe, prenesene od drugod. Narava krize je izzvala veljavne modele in veljavne resnice v razvitem svetu. Nakopičeni obseg javnega in zasebnega dolga je zahteval prilagoditev na dolgo temelječo rasti

bilanc. Naraščajoča neenakost v dohodkih kot posledica krize je postala nevzdržno breme za trajnostni razvoj⁴. Po šestih letih krize razviti svet še vedno išče prave odgovore za vodenje ustreznih politik. V letu 2012 so države članice OECD začele projekt NAEC (New Approaches to Economic Challenges), zato da »izboljšajo razumevanje celovite in med seboj povezane narave svetovnega gospodarstva, ugotovijo sinergije (npr. med rastjo, neenakostjo, uravnoteženostjo in okoljem) in boljše poti za uravnovešanje posledic izbir politik⁵«. O ugotovitvah bodo razpravljali na letošnjem ministrskem zasedanju Sveta OECD.

* * *

EU je uveljavila dve glavni smeri odziva na krizo: okrepljene združevalne procese za politično in gospodarsko unijo ter bilančne prilagoditve čezmerno zadolženih držav članic. Časovno stiskanje je bilo uporabljeno kot način za dolžniško prilagoditev močno zadolženih držav članic. S svojim vplivom na javnofinančne multiplikatorje je pospešeno varčevanje poslabšalo posledice prilagoditve⁶. V akademskih krogih so mnogi izražali dvome o učinkovitosti takega ravnanja. Občutljivost javnosti za akademsko nevtralnost se je še povečala, ko se je potrdilo, da je bila s podatki izražena podpora tovrstni politiki v analizah spoštovanih raziskovalcev utemeljena z napačnimi izračuni⁷.

Usklajevanje politik, povezava med ocenami posojilne sposobnosti držav in bank ter razdrobljen finančni trg so bile najvidnejše šibkosti evrskega območja. Odločitve o odpravljanju navedenih slabosti so bile sprejete in se zdaj uresničujejo. Javnofinančna vzdržnost z »zlatim pravilom« v nacionalni zakonodaji, vnaprejšnje usklajevanje in pregledovanje nacionalnih proračunov, evropski semester z letnim ocenjevanjem makroekonomskih neravnotežij in programi njihovega odpravljanja, raven javnega dolga kot sprožilec procedur presežnega primanjkljaja ter bančna unija z enotnim nadzornikom in enotnim mehanizmom reševanja bank so glavna nova orodja. Notranja jamstva investorjev kot del mehanizma

⁴ Več o neenakosti v »The Price of inequality«, Joseph Stiglitz, W. W. Norton, New York 2012.

⁵ <http://www.oecd.org/naec/objectives.htm>.

⁶ Glej IMF <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>

⁷ Glej »Reinhart in Rogoff objavila formalne popravke«, Financial Times, 8. maj 2013.

reševanja bank poskušajo nasloviti problem »preseganja velikosti za propad« in v prihodnosti izločiti prenos tveganj iz zasebnega v javni sektor, kolikor je le mogoče. EU bo prva na svetu uvedla tovrstni pristop. Pomembne podrobnosti o tem so še v razpravi

* * *

Slovenija je sodelovala pri teh odločitvah s težo, ki jo ima, in z zavezništvu, ki jih je lahko iskala v EU. Kot članica EU in evrskega območja mora odločitve uresničevati, napredek pa ocenjujejo institucije EU. Odločitve so bile pripravljene in so prehajale v uresničevanje v daljšem obdobju po izbruhu krize. Težave pri tem so bile v Sloveniji podobne kakor v številnih drugih evropskih državah. Stopnjevale so se z razvojem krize. V krizi kapital išče varnost. Ekonomska varnost je v manjši državi manjša kakor v večjih. Skrbi se povečajo tudi, če ni prilagajanja. Zato se kapital vrača tja, od koder je prišel. V zadnjih letih so bila obsežna neto odplačila posojil bank v Sloveniji tujim bankam pomembno znamenje skrbi. Neto bančne odlive sta nadomeščali likvidnost ECB z daljšo ročnostjo in zadolževanje države. Globalne napetosti so Evropsko unijo potisnile v obrambni položaj ter spodbudile špekulacije o dolgoročni življenjski moči in perspektivah evrskega območja. V globalni zmešnjavi je Slovenija postala zmedena. Deležniki z različnimi interesi so bili številni. Kakofonija njihovih sporočil državljanom ni dajala jasne slike stvarnosti. Ti so se na koncu zatekli k protestom. Danes se Slovenija sooča sama s seboj in bolje razume svoje pomanjkljivosti. Popravki so boleči in zahtevajo večje upravljanje. Tega pa v Sloveniji najbolj primanjkuje

Niso samo institucije EU ocenjevale dejanj Slovenije. Ugotovitve o statusu strukturnih reform v redni publikaciji OECD »Going for Growth« so zunanjemu svetu v daljšem obdobju javljale stanje »brez napredka«. Odločilni dogodek preloma v zaupanju zunanjega sveta je bila zavrnitev pokojninske reforme leta 2011 na referendumu. Tuji vlagatelji so svoje mnenje izrazili v pribitkih na obrestne mere javnega dolga. Opogumlja pa, da so se glede različnih strukturnih politik mnoge puščice v nedavno objavljeni publikaciji »Going for Growth« obrnile navzgor in javljajo »napredek« ter da so pribitki končno upadli. V Evropski uniji je vsaka država članica sama odgovorna za makroekonomska ravnotežja v svojem gospodarstvu. Zaprošilo za solidarnost sproži prenos te odgovornosti na

raven Skupnosti. Slovenija je izgubila nadzor nad časom za prilagoditev. Še vedno ima v rokah strukturo ukrepanja.

* * *

Gospodarski položaj in brezposelnost sta na vrhu skrbi evropskih državljanov tako v njihovih državah, kot na ravni Skupnosti. Na podlagi jesenskih pregledov Eurobarometra ob koncu leta 2013 jih 51 % gleda z optimizmom na prihodnost Evropske unije. Hkrati jih je 66 % odgovorilo negativno na vprašanje, ali njihov glas v Evropski uniji šteje. Njihovo zaupanje v institucije je nizko. Zaupanje v Evropsko unijo je večje (31 %) kakor v institucije na državni ravni (svojim vladam zaupa 23 %, svojim parlamentom pa 25 % evropskih državljanov). Ko je EU v letu 2012 dobila Nobelovo nagrado za mir, je norveški odbor za to nagrado poudaril videnje Evropske unije kot »bratstva narodov«. Podobno jo razumejo tudi državljani Evropske unije. Evropejci svojo nacionalnost postavljajo pred svoj evropski status. Jesenski Eurobarometer 2013 sicer kaže, da se 59 % evropskih državljanov šteje za Evropejce, z upadajočo tendenco. A če od njih odštejemo tiste, ki so Evropejci samo »do neke mere«, je onih, ki se »definitivno počutijo kot Evropejci«, samo 20 %. Voditelji v Evropskem svetu so zaskrbljeni nad demokratično legitimnostjo odločanja in odgovornostjo zanj na vseh ravneh, na katerih se odločitve sprejemajo. Zato nameravajo okrepiti sodelovanje med evropskim in nacionalnimi parlamenti. Bližajoče se evropske volitve vabijo evropske državljane, da povečajo slišanost svojih glasov v skupnosti, v kateri živijo

*Pravo gospodarskih družb
Znanost in raziskave
Izobraževanje
Usposabljanje in mladina
Kultura in avdiovizualna politika
Pravosodje in notranje zadeve
Splošna in skupna pravna vprašanja pogajanj*



Miro Prek

V času pogajanj član OPS, namestnik direktorja in vodja sektorja za evropsko in primerjalno pravo v Službi vlade za zakonodajo in nato državni podsekretar v Službi vlade za evropske zadeve; danes sodnik Splošnega sodišča EU.

»EU je morda najpomembnejši dejavnik stabilnosti v sodobni slovenski zgodovini. Brez EU kot sidra, ki nas zadržuje na vplivnem območju sodobne zahodne Evrope in nam onemogoča prevelika nihanja, bi nam šlo slabše.«

Vesel sem vabila, naj zapišem nekaj stavkov o obdobju, ki je bilo eno najbolj zanimivih na moji poklicni poti. Pogajanja so mi dala priložnost poglobiti se v pravne probleme pristopanja Slovenije k Evropski uniji tako s stališča domačega kot tudi evropskega prava na vseh v pogajanjih obravnavanih področjih.

Ne morem ocenjevati, kako so se stvari razvijale v zadnjih desetih letih, in tudi ne, kakšno je stanje danes. Za resno oceno nimam dovolj informacij, funkcija, ki jo opravljam, pa mi narekuje zadržanost v izražanju mnenja o notranjih vprašanjih držav članic, tudi lastne. Črпам iz virov, ki so dostopni tudi splošni javnosti, zato moje mnenje ne more biti dosti bolj tehtno od mnenja katerega koli državljana. Največ, kar si upam tvegati, je ocena, da se s problemi, s kakršnimi smo se ukvarjali pred desetimi (in

več) leti, še vedno ukvarjamo in se najbrž še nekaj časa bomo. Ali gre pri tem za trdovratnost problemov, ki so stalnica vsakega sistema, ne samo slovenskega, ali za slovensko posebnost, bo bralec lahko presodil sam.

Kaj lahko ugotovimo po desetih letih? Veseli in zadovoljni smo lahko, da smo se na referendumu z veliko večino glasov za pristop k Evropski uniji odločili pravilno. Strahovi, ki so nas (in s katerimi so nas) preganjali pred desetimi in več leti – da bomo izgubili tako težko pridobljeno suverenost, da bo naša narodna samobitnost zbledela in izginila kot ena prvih med mnogimi žrtvami združevalnih procesov, da se bo slovenščina pridružila jezikom, ki jih čaka zanesljivo izumrtje, da bodo naše nepremičnine pokupili tujci – so se izkazali za pretirane, čeprav niso povsem neutemeljeni. Res je prav nasprotno: EU je morda najpomembnejši dejavnik stabilnosti v sodobni slovenski zgodovini. Brez EU kot sidra, ki nas zadržuje na vplivnem območju sodobne zahodne Evrope in nam onemogoča prevelika nihanja, bi nam šlo slabše

Če bi se pogajali danes, bi se pogajali drugače? Mogoče bi se nam manj mudilo in bi se temeljiteje pripravili – zaradi nas, ne zaradi EU: žal nismo v celoti izkoristili zanos in energije, ki sta obstajala v času pogajanj. Če bi takrat vztrajali pri korenitejših reformah čim širših segmentov države in družbe, bi bil položaj danes verjetno bistveno boljši. Če bi si vzeli premor in opravili še nekaj koristnih (in tako ne zgolj nujnih) sprememb, uvedli izboljšave in se bolje pripravili na delovanje v EU, bi nam šlo danes bolje. Če – Mudilo se je, časa ni bilo, projekt je bil »nacionalnega pomena« in vsaka izguba elana (pisano z malo začetnico) bi bila lahko usodna. Tako smo mislili

Iz dokumentov tistega časa izvemo zelo malo o problemih in stanju na orisanih področjih. Zakaj? Ker ni bil namen analizirati (po možnosti kritično) problemov na posameznih področjih, ampak ponuditi odgovore in prepričati, »(po)stati inu obstati« verodostojen partner, ki je zmožen spoštovati prihodnje obveznosti, ki bodo zanj izvirale iz skupnega evropskega pravnega reda. A vseeno prelistajte dokumente iz tistih slavnih časov, v katerih so opisani tedanje stanje in naši načrti za njegovo izboljšanje! Smo se slepili takrat ali se slepimo danes? Verjamem, da smo tako pred desetimi leti kot tudi danes mislili in delovali v dobri veri, da si prizadevamo stvari izboljšati. Prepričan sem, da nam je to tudi

uspelo. Pa vendar: kako nas lahko danes pestijo težave, ki smo jih poznali že pred desetimi leti in za katere smo se zavezali, da jih bomo odpravili pred pristopom k Evropski uniji ali kmalu po njem? Najbrž je razlaga v tem, da danes vemo bistveno več kot pred desetletjem, sicer enake težave so bolj zapletene in večplastne, težje se je odločiti, ker se zavedamo pomanjkljivosti

*Tam zemlja je naša zakipela,
zahrepenela, v nebo je hotela,
v višino pognala se kot val,
a v naletu pod zvezdami val je obstal ...
Tako strmi zdaj sredi višine
okameneli zanos domovine
(O. Župančič, Z vlakom)*

V pogajanjih sta bili pomembni tako vsebina kot oblika, po pomenu enakovredni so jima bili postopki in organizacija, odločilna pa sta bila znanje in vloženo delo. V pogajalskem procesu smo spoznavali »Evropo«, s tem pa tudi sebe: v ogledalu, ki nam ga je kazala na posameznih področjih, smo lahko videli lastne pomanjkljivosti, ki jih je bilo veliko, pa tudi prednosti, ki jih nikakor ni bilo malo

Lahko rečem, da so bila vsa področja, za katera sem bil v pogajanjih odgovoren, težka, čeprav so med sabo komajda primerljiva po številu in zahtevnosti izzivov, s katerimi se je bilo treba spopasti; po trudu in znanju, vloženih v analizo morebitnih prihodnjih obveznosti; stanju doma in razponu med nujnim in želenim, izvedljivim in idealnim. Če obstajajo razlike že v formalnih izhodiščih, mar niso vsebinske razlike še toliko večje?

Pravo gospodarskih družb je bilo sicer tehnično zahtevno področje, a so pogajanja zaradi usklajenosti domače zakonodaje v glavnem potekala brez težav. Zakonodaja o gospodarskih družbah, ki je bila oblikovana v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja, je namreč veljala za razmeroma dobro in sodobno, v veliki meri usklajeno z upoštevnimi pravnimi akti EU. Neposredno pred pristopom je tako veljalo, da je Slovenija izpolnila večino pogajalskih zavez glede prava družb. Problem je bilo izredno občutljivo vprašanje usklajevanja naše patentne

zakonodaje z zahtevami »nasprotne« strani (pri čemer je zanimivo, da ta nasprotna stran niso bile druge države članice, temveč farmacevtske družbe, multinacionalke in njihova združenja) in zagotovitvijo pravnega varstva imetnikom patentov za zdravila. V pogajanjih smo bili v zvezi z vprašanji industrijske lastnine deležni precejšnjih pritiskov, zaradi katerih je na strani držav kandidatk razpadla enotna fronta, kakršna se je oblikovala na začetku pogajanj, a so se z nje umikale ena država za drugo, Slovenija kot zadnja. EU je na koncu predlagala posebno rešitev v zvezi z dodatnimi varstvenimi certifikati šele v pristopni pogodbi

Glede znanosti in raziskav ter izobraževanja, usposabljanja in mladine so pogajanja potekala in se končala zelo mirno, tudi zato, ker ne Slovenija ne EU na tem področju nista imeli posebnih zahtev. Slovenija se je zavezala k spodbujanju raziskav za prenos novih tehnologij v mala in srednja podjetja ter h krepitvi povezav med zasebnim sektorjem znanosti in raziskav, zlasti v zvezi s prenosom znanja in izkušenj. Že takrat je zelo uspešno sodelovala v 5. okvirnem programu, od oktobra 2002 pa je bila pridružena tudi 6. okvirnemu programu

Kar zadeva izobraževanje, je obstajala visoka stopnja konvergence med izobraževalnimi politikami Slovenije in EU. Poleg tega so takrat veljavne pogodbe v zvezi z izobraževanjem in usposabljanjem posebej določale, da poenotenje šolskih sistemov ni predvideno, predvidevale so le spodbujanje sodelovanja med državami članicami brez usklajevanja zakonov in predpisov držav članic. Leta 2003 je Slovenija že sodelovala v programih Skupnosti – Socrates, Leonardo da Vinci in Youth (mladina). Vsi potrebni finančni in institucionalni pogoji so bili izpolnjeni, kar je omogočilo popolno vključitev v drugo generacijo programov

Samo na enem od navedenih področij je Slovenija zahtevala prehodno obdobje, in sicer na področju kulture in avdiovizualne politike. Tu so bili začetni toni izrazito samozavestni in odločni, pozneje pa se je izkazalo, da nevarnosti ne prežijo iz Evrope, ampak kar od doma.

Po vsebini je problematika kulture in avdiovizualne politike mnogo širša od tiste, ki je zajeta v pravnem redu EU na tem področju. Za Slovenijo so bila vsebinsko najpomembnejša vprašanja, povezana z uporabo slovenskega jezika v kulturni produkciji in varovanjem kulturne dediščine

Ena ključnih opredelitev naše države na kulturnem področju je bila, da bo z dnem pristopa slovenščina eden od uradnih jezikov Evropske unije v skladu z načeli ohranjanja kulturne identitete, enakopravnosti evropskih kultur in kulturne avtonomije narodov ter načelom enakopravnosti držav članic.

Uradni jezik v Sloveniji je slovenščina. Slovenščina je tudi eden od uradnih in delovnih jezikov EU. Za to se nam ni bilo treba posebej boriti, vsaj z EU ne: res je sicer, da so se pojavljali predlogi, da bi zaradi učinkovitosti delovanja institucij EU morali določiti drugačen sistem dela v npr. samo treh delovnih jezikih, a ti predlogi v pogajanjih nikoli niso bili oblikovani in jih zato tudi nismo mogli obravnavati. Prav tako nobeden na slovenski strani nikoli ni imel namena odpovedati se uporabi slovenščine ali privoliti v manj ugoden položaj maternega jezika – slednje pa je bil pogost očitak, ki smo ga lahko slišali med pogajanj, včasih združen še z oznako izdaje in hlapčevanja. EU slovenščine vsaj na formalni ravni nikoli ni ogrožala, so jo pa ogrožali jezikovni fundamentalisti, ki so živi jezik ukalupljali in prokrustirali v svojih aseptičnih laboratorijih, ki z življenjem in naravnim razvojem jezika, predvsem pa z njegovim uveljavljanjem in privlačnostjo, ki leži v izraznih možnostih jezika in izraznih zmožnostih njegovih govorcev, nimajo nobene koristne zveze

Podobno kakor za jezik velja za kulturo nasploh. Že zelo zgodaj v pogajanjih je bilo jasno, da nam kakšne »slovenske izjeme« po francoskem vzoru ne bo uspelo doseči, zato tega tudi nismo pretirano vztrajno poskušali: celo če bi nam to uspelo, bi bila taka zmaga Pirova, saj take izjeme ne bi mogli uresničiti. Stanje – tudi na tem področju – je odvisno predvsem od nas. Na koncu gre vedno za vprašanje lastnega odnosa do temeljnih vprašanj naše narodne in kulturne identitete, politik na tem področju in v realnopolitičnih okoliščinah za vprašanje razporejanja virov iz proračuna za take ali drugačne prednostne naloge

Področje pravosodja in notranjih zadev je bilo med vsemi, za katera sem bil odgovoren, najzahtevnejše, najnapornejše in najintenzivnejše – kljub temu, da nismo zahtevali nobenega prehodnega obdobja ali izjeme. Zakaj?

Tudi na tem področju je bilo zakonodaje EU razmeroma malo, bistveni

del truda pa je bil usmerjen v zgraditev potrebne infrastrukture, vzpostavitev in razvoj institucij ter njihovo povezovanje, da bi lahko uspešno delovali kot država članica, ki bo poleg številnih svojih skrbi prevzela nadzor nad pomembnim delom zunanje meje EU. Kaj se je torej dogajalo na mojem najtežjem pogajalskem področju? Resnici na ljubo sem imel srečo, predvsem z notranjimi zadevami: odlična pripravljenost, vzorna organizacija in dosledno izpolnjevanje med pogajanjem sprejetih zavez so prispevali k temu, da imam na pogajanja na tem področju – kljub težavam, ki jih ni bilo malo – najlepše spomine. Morda ravno zato, ker je bilo na začetku videti, da so za slovenske razmere naloge glede na razpoložljivo osebje, njegovo usposobljenost, razpoložljiva finančna sredstva in časovni okvir zastavljene preveč velikopotezno, da bi jih lahko zares izpolnili

Manj razlogov za zadovoljstvo in več za skrb je bilo pri pravosodju: tu je bila zlasti kadrovska podhranjenost izrazita, včasih je mejila na brezup. Tu tudi ni bilo (polvojaške) organiziranosti, s kakršno so se lahko pohvalili kolegi z notranjih zadev in s katero bi bilo mogoče nadomestiti nekatere pomanjkljivosti. Kljub temu nam je uspelo pogajanja končati uspešno, predvsem zaradi požrtvovalnosti tistih nekaj strokovnjakov, ki so se s področjem ukvarjali

Tisti, ki ga zanimajo podrobnosti, bi v pogajalskih izhodiščih odkril številne zanimive podatke o zelo pomembnih in raznorodnih področjih, od migracij in azila (gibanje in prebivanje tujcev v Sloveniji zaradi nekega namena – zaposlitve, samozaposlitve, študija, vračanje, izgon, nadzor zunanje meje, posebnosti varovanja »zelene« in »modre« meje, vizumska politika, centralni informacijski sistem in varstvo podatkov) ter organiziranega kriminala (pravosodno in policijsko sodelovanje, boj proti prepovedanim drogam, proti goljufijam in proti korupciji, zatiranje terorizma) do mednarodnega sodelovanja (pravno sodelovanje v kazenskih in v civilnih zadevah, mednarodno policijsko in carinsko sodelovanje).

Na koncu želim omeniti le še pripravo, sprejetje in nato tudi uresničitev Schengenskega akcijskega načrta, saj je bila uspešna izvedba tega in z njim povezanih načrtov končni vstop v schengensko območje 21. decembra 2007. Notranje meje so padle, vsaj simbolično in kar zadeva nadzor na

njih. V tej zvezi je treba omeniti pristopno pogodbo in njen člen 35, s katerim si je Slovenija zagotovila financiranje dela nalog iz evropskega proračuna.

Naloge, ki so bile aktualne pred desetimi leti, so v glavnem aktualne tudi danes. Nekatere ugotovitve, ki izvirajo iz tega obdobja in se nanašajo nanj, so danes naravnost presenetljive: bolj ko se stvari spreminjajo, bolj ostajajo iste. Morda to manj velja za pogajalska področja kot taka, vsekakor pa v celoti velja za probleme, ki so bili med pogajanjem in neposredno pred pristopom obravnavani pod naslovi kot npr. izpolnjevanje meril za članstvo. V tem okviru je bilo tudi stanje v sodstvu (različne vrste sodnih zaostankov ter programi za njihovo zmanjševanje in odpravo, postopki denacionalizacije in podobno) redna točka razčiščevanj

*Z menoj, ve zvezde, z menoj, ve planine!
Razširi, raztegni se, krog domovine,
razpni se kot morje
v brezbrežno obzorje,
dom moj!
Kamor stopi mi noga - na tvojih sem tleh ...
kamor nese me jadro - na tvojih valeh ...
kamor hoče srce - pri svojih ljudeh ...
(O. Župančič, Z vlakom)*

Deset let po pristopu k Evropski uniji nimam odgovorov na vprašanja, ki izvirajo s področij, za katera sem bil v pogajanjih odgovoren. Imam vprašanja, ki jih – ne da bi mislil, da so to vsa vprašanja, in še manj, da so to vsa pomembna vprašanja – postavljam sebi in svojim sogovornikom, kadar beseda še nanese na EU in Slovenijo v njej. Zakaj vprašanja namesto odgovorov? Predvsem zato, ker sem prepričan, da ni končno veljavnih odgovorov na nobeno od vprašanj, povezanih z EU: gre za stalno spraševanje o EU; o nas v EU in o nas samih; o tem, kaj zaznavamo kot problem in kaj se nam zdi rešitev. (Samo)spraševanje in skupno strpno iskanje odgovorov sta del evropske tradicije in vsake demokratične družbe, tudi slovenske (upam, da predvsem slovenske). Videli bomo, da so težave ostale precej podobne tistim, ki smo jih imeli pred desetimi leti

Pravo gospodarskih družb? EU predpisuje osnovne zahteve glede

organiziranosti in poslovanja družb, nima pa neposrednega vpliva na poslovno okolje, v katerem podjetniki poslujejo. To je še naprej pretežno stvar vsake države članice. Je pravu intelektualne lastnine (industrijska lastnina in avtorska pravica) mogoče kaj očitati ali so problemi manj pravne, pa zato bolj dejanske narave? Kam bi uvrstili problematiko kolektivnega uveljavljanja pravic, je to problem EU ali problem slovenskih subjektov? Se da rešiti s pravnim urejanjem ali s spremembo ravnanja? Na kateri ravni, EU ali doma?

Zakaj so nekatere farmacevtske družbe, ki so bile v pogajanjih tarča številnih napadov, še vedno zelo uspešne, kljub evropski hipernormiranosti in pritiskom konkurence ne samo iz EU, temveč tudi z druge strani Atlantika? Pravo je pomembno, spoštovanje prava vrednota in vsi pritiski na tem področju so prišli kot pritiski po spremembi zakonodaje na tem področju; spremenjeni zakonodaji sledijo možnosti prisilnega uveljavljanja pravic. Področje patentnega varstva za zdravila je bilo med vsemi najbolj »krvavo«: finančni vložki in interesi so bili ogromni, lobisti so bili neutrudni na vseh ravneh, še posebno pri izvajanju pritiska na institucije, ki se jim niso znale vedno dosledno upirati. Je današnje stanje zadovoljivo? So cene zdravil povezane z izidi teh pogajanj? So ustrezne ali bi bile lahko nižje in kdo plačuje razliko? Je to vprašanje za EU ali za nas same?

Koliko je »slovenskih« znamk »Skupnosti«? Jih je dovolj ali bi jih bilo lahko več? Zakaj jih ni več?

Poznate možnosti študija v tujini? Kaj mislite o njem, je za vas? Vam bodo v okviru vašega študija in državne uprave pomagali, da boste našli nekaj koristnega zase in za širšo skupnost, ali pa vam bodo vzeli vso voljo, ko vas bodo zasuli s kupi pravil in obrazcev? Če se boste vrnili, mislite, da boste imeli težave s priznanjem svoje diplome oziroma usposobljenosti nasploh? Sistem deluje, toda ali deluje dovolj dobro? Lahko sami kaj izboljšamo? Pa sicer, morda pogrešate možnost, da bi na fakultetah lahko poslušali predavanja v tujih jezikih, ali pa si želite, da bi bilo teh več?

Se vam zdi, da so gore predpisov, evropskih in domačih, namenjene vam ali domačim in tujim uradnikom, za katere se dostikrat zdi, da rešujejo težave teoretičnega človeka in delajo z mislijo na koristi milijonov

upravičencev do različnih oblik svobode ter prostega gibanja in pretoka, pri tem pa pozabijo na konkretnega človeka, ki potrebuje še kaj več kot le vozovnico za pot v unijo brez meja? Mislite, da mora ta problem rešiti Slovenija ali EU? Morda pa lahko celo sami kaj rešite!

Ste zadovoljni z možnostmi potovanja po Evropi? So vam potni listi všeč? Se strinjate z vizumskim sistemom? Kaj mislite o problematiki priseljencev na zunanjih mejah EU ter politiki EU in Slovenije na tem področju? Veste, kako skrbimo za prosilce za azil?

Je korupcija problem? Ste dovolj obveščeni o težavah v npr. sodstvu? Vas zanimajo? Kdaj bodo odpravljene? Kdo jih bo odpravil?

Vprašanja, vprašanja, vprašanja. Včasih so pomembnejša od odgovorov

*Kmetijstvo
Ribništvo*



Prof. dr. Emil Erjavec

V času pogajanj član OPS in izredni profesor na Oddelku za zootehniko Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani; danes redni profesor za agrarno politiko in ekonomiko ter prodekan na Biotehniški fakulteti Univerze v Ljubljani

»Po zasnovi slovenska kmetijska politika sledi smeri, zastavljeni s pristopnimi pogajanjmi, problem pa je, koliko želimo in dejansko zmoremo razvijati proizvodnjo hrane in obenem slediti družbenim ciljem, vezanim na to področje. Nekako nam tukaj zmanjkuje poguma in znanja za kakovosten preskok, ne glede na to, da se o teh vprašanjih veliko govori.«

Pristop Slovenije k Evropski uniji je v temeljih spremenil pravni in ekonomskopolitični okvir kmetijske politike, tako pa razmere v kmetijstvu. Proces bi lahko poimenovali s pojmom »refolucije«, z značilnostmi reform in korenitih, skoraj revolucionarnih sprememb javnopolitične ureditve kmetijstva. Pristopna pogajanja so bila pri tem ključni tvorec in poligon za spremembe

Pogajanja in ukvarjanje z evropskimi zadevami so imela tudi osebno naravo. Pomembno so sooblikovala osebnosti in poklicne poti večine vpletenih, posebno verjetno »pogajalcev«, ki pa so bolj kakor pogajalci bili koordinatorji in posredniki sprememb. Čas med letoma 1998 in 2004 je bil obdobje zanosa, vzajemnega delovanja, tudi osebnih preizkušenj

Zgodbe iz tega časa imajo značilno osebno noto, zato je njihov zorni kot morda preveč zožen in zaradi zapletenosti procesov tudi ne nujno zmeraj najobjektivnejši, priča pa o vlogi posameznikov pri tovrstnih ključnih družbenih spremembah.

V pogajalski skupini sem se verjetno znašel zaradi raziskovalnega ukvarjanja z evropsko in slovensko kmetijsko politiko. Mentor na podiplomskem študiju je bil glavni analitik pristopnih učinkov za Avstrijo, po vrnitvi z Dunaja pa sem skupaj s kolegi oral ledino pri primerjavi in analizi pričakovanih sprememb ter vnašal evropske zgodbe tudi v slovenski javni prostor. Pričakovali smo, da bo za slovensko kmetijstvo zaradi razdrobljene posestne in velikostne sestave, neugodnih naravnih razmer, višjih cen od evropskih in neprimerljive kmetijske politike vključitev v evropsko združbo resen gospodarski, pa tudi politični problem, da pa je obenem to lahko izjemna priložnost za posodobitev kmetijstva in kmetijske politike. Kmetijska javnost je imela različna mnenja, večina je izražala jasen strah pred učinki pristopa, obenem pa je bilo zaznati tudi pozitivna pričakovanja.

V tistih časih je bilo samoumevno, da se za tovrstne državniške posle iščejo najprimernejši posamezniki, ne glede nato, kje so zaposleni in ali imajo sploh kakšen politični pedigree. Razmišljalo se je celo, da je slednje slaba popotnica, saj se vlade menjajo, pogajalska skupina pa bi morala biti stalna za nekajletno obdobje. Glede na moje raziskovalno in javno delovanje me je takratni evropski minister poklical v pogajalsko skupino. Zaradi politične občutljivosti tega vprašanja je bil v skupino imenovan še državni sekretar iz resornega ministrstva Franci But. Tako sva bila za kmetijstvo določena dva, z jasno razdeljenimi pristojnostmi ter iskanjem sinergije med političnim in strateškim, pozneje tudi med diplomatskim in taktičnim. Ko je Franci But postal kmetijski minister, se je v to ekipo vključil še Iztok Jarc, ki je vnesel precej evropskih in diplomatskih izkušenj. Oblikoval se je trojec krmarjev, ki je za današnje čase s težko razumljivim zanesenjaštvom za javno delovanje pripeljal in med potjo dogradil kmetijsko jadrnico čez vse čeri pristopnih procesov. To je bil velik posel, v katerem je sodelovalo več kot 250 ljudi, od tega vsaj 25 vsak dan, v šestletnem obdobju. Zgodba pristopa je tudi njihova zgodba (žal mnogih ni več v domači državni upravi). Krmarjem nam jo je le uspelo izoblikovati in izraziti v Bruslju, predvsem pa doma. Treba

je bilo prevzeti in izvesti takrat še več kot 4000 predpisov o kmetijski politiki, veterinarstvu, fitosanitarnih zadevah, pa tudi ribištvu in drugih manjših področjih; zgraditi in usposobiti ustanove za izvajanje te politike, predvsem pa speljati vsebinske reforme, ki naj bi ublažile pristop v novo okolje, in zanj usposobiti deležnike, vezane na proizvodnjo in porabo hrane. V združitvenem procesu so imeli poleg nekaterih ključnih uradnikov kmetijskega ministrstva pomembno vlogo nekateri posamezniki iz akademskega okolja, ki so pomembno prispevali h kakovosti odločitev in pristopnih dokumentov

* * *

V pristopnem procesu lahko prepoznamo tri obdobja, vsako z različnimi fokusi nalog in dejavnostmi. Prvo obdobje od poletja 1998 do konca leta 2000 je bilo namenjeno opredelitvi novih zakonodajnih okvirov, ustanovitvi novih in izpopolnitvi obstoječih ustanov ter opredelitvi strateškega okvira sprememb kmetijske politike. V drugem obdobju, v letih 2000 in 2001, smo se ukvarjali predvsem z zagotovitvijo proračunskega okvira za kmetijstvo in razvoj podeželja. V tem času je bila večina zakonodaje že prenesena v slovenski pravni red. S tem je bil pogajalski proces končan. Do pristopa so potem potekale le še pospešene pristopne priprave, treba je bilo usposobiti inštitucije in pripraviti izvedbena pravila.

Prevzem zakonodaje je temeljil na nujnosti odličnega poznavanja evropskih predpisov in potem čim bolj razumnega iskanja izvedbenih rešitev. Na novo je bilo treba opredeliti vlogo ter postaviti in izpopolniti kmetijsko ministrstvo. Prav tukaj je bilo kar nekaj zapletov in nesoglasij znotraj vlade, ki so prišli v javnost. Kmetijsko ministrstvo do takrat ni imelo odločilne vloge na marsikaterem področju, pomembnem za evropsko razumevanje kmetijske politike, bilo je tudi kadrovsko skromno. Pristojnosti so bile deljene, nejasne, pravni red pa je zahteval imenovanje ene odgovorne inštitucije in jasne črte upravljanja. Posebno napeto je bilo pri vprašanjih, kdo izvaja tržno cenovno politiko in nadzor v veterini in pri varni hrani ter kako se bodo prenašala sredstva iz Bruslja. Odgovore je bilo treba dati Evropski komisiji ob pregledih zakonodaje, potem pa se tudi obvezati in zaveze zapisati v pogajalskih izhodiščih. Če gledamo iz današnje perspektive, ko je odločanje omahljivo, интересно, birokratsko,

neinventivno, je težko razumeti, da je bilo pod pogajalskim pritiskom v sorazmerno kratkem času mogoče priti do jasnih odločitev o novih ustanovah in prenosu pristojnosti ter do dodatnih proračunskih obvez.

Zaradi lastne vpletenosti v to odločanje je seveda pogled pristranski, pa vendar: takrat je bilo mogoče, sicer ne tako preprosto, pa vendar hitro sprejeti in izpeljati strokovno rešitev, in to ne glede na to, od koga je prišla, le da je bila razumna in je ustrezala evropski perspektivi. Morda so bile takrat demokratične strukture »ne dovolj razvite«, morda so se politiki manj menili, kaj to prinese njim in kaj je dobro za državo, morda res potrebujemo nekoga za zgled in šele tako znamo delovati, vsekakor pa na rešitvah iz teh časov temelji sedanja pravna in institucionalna organiziranost kmetijstva.

* * *

Strateško najpomembnejša, pa tudi najizvirnejša odločitev iz tega obdobja je bila, da gre Slovenija zaradi mehkejšega pristanka na konkurenčnem evropskem trgu, boljšega proračunskega izkoristka v pristopnih pogajanjih, pa tudi umirjanja glasnih protievropskih glasov v kmečkih vrstah dokaj zgodaj v temeljito reformo kmetijske politike. Slednja naj bi prinesla postopno uvajanje ukrepov skupne kmetijske politike, neke vrste njeno simulacijo že pred pristopom. To bi tudi krepilo vzpostavitev inštitucij, navajalo kmetije in druge deležnike na nove instrumente, nadomestilo izgube dohodka zaradi padanja cen ob odpiranju trgov in dalo temeljno vsebino pristopnim pogajanjem. Poglavitni strošek je bil občutno (vsaj podvojen) večji kmetijski proračun in izrazita kadrovska okrepitev kmetijskega ministrstva. Koncept, ki je zrasel v akademskih vrstah ter so ga podprli in prevzeli vsi odločujoči dejavniki, je bil v bistvu največji eksperiment, ki ga je v kmetijstvu izvedla katera koli država kandidatka.

Slovenija je reformo v glavnem uspešno izpeljala in s tem verjetno najpomembneje vplivala na ugoden izid pristopnega procesa. Evropska komisija, ki je bila glavna partnerica v pristopnih pogajanjih, je dobila znamenje, da ta država misli s kmetijstvom resno. Odpadlo je namreč pregovarjanje o tem, ali sploh razumemo, kaj evropski proces glede kmetijske politike zahteva od nas, ampak smo se lahko pogovarjali o

temeljnih pogajalskih vprašanjih, to je o zagotovitvi enakopravnosti domačim proizvajalcem in preprečitvi, da bi pristop s kakšnimi ukrepi bistveno omejil razvoj kmetijstva. Uvajanje skupni kmetijski politiki primerljivih ukrepov pred pristopom je postalo pozneje model za države kandidatke z Zahodnega Balkana (razen Hrvaške), ki ga različno uspešno uporabljajo še danes.

Poseben del pristopnega procesa je bilo vztrajno in temeljito obveščanje evropskih partnerjev (Komisije in držav članic) o procesih in pristopnih vprašanjih slovenskega kmetijstva. Vzpostavljeni so bili učinkoviti diplomatski kanali, pri katerih smo dajali posebno težo oblikovanju in predstavljanju utemeljitev. Vse informacije in podatki so bili osredinjeni na resorno ministrstvo in ožjo pogajalsko skupino, pred ključnimi nastopi v Bruslju pa smo imeli »suhe« in »moke« vaje, na katerih so tudi najvišji predstavniki ministrstva morali vaditi pred občinstvom. Preprosto smo se hoteli izkazati – predstavljali smo državo, hoteli smo narediti nekaj dobrega. Pri navezovanju stikov in prenosu utemeljitev sta opravila ključno delo oba kolega z ministrstva s sodelavci (v glavnem sodelavkami). Rodila se je slovenska kmetijska diplomacija, kar je temelj evropskih odnosov na tem področju. Ob pospešenem delovanju ožje pogajalske skupine je resorno ministrstvo samo vabilo in obiskovalo predstavnike Komisije, držav članic in Evropskega parlamenta. Zunanji deležniki so bili namreč polni stereotipov o tem, kako bo nerazvito vzhodno kmetijstvo preplavilo evropske trge. Ko smo jih vodili na naše hribovske kmetije in jih primerno okrepčali s slovenskimi dobrotami, kar je bil prijeten, a pomemben (in zamolčan) del posla, so se prepričali, da je Slovenija del druge Evrope (je še?).

Z izvedeno reformo kmetijske politike, sprejetjem in začetkom uveljavitve zakonodaje na vseh drugih področjih ter reorganizacijo in izpopolnitvijo ministrstva je Slovenija, drugače od večine drugih kandidat, brez bremena zakonodajnega prilagajanja vstopila v zadnje leto pogajanj. Vlada in vodja pogajalske skupine sta dala jasno znamenje: zdaj je vaš čas, imate vse vire, ki so potrebni, poskušajte končati poglavje o kmetijstvu na tehnični ravni, in to pred sklepno fazo političnih pogajanj, na katerih bo Slovenija imela predvsem nalogo izboljšati neugoden finančni položaj zaradi svoje obravnave v kohezijskih skladih.

Zadnje leto pogajanj se ni začelo najbolje. Evropska komisija se je pogajala z desetimi državami hkrati in prišla z dokaj nizko ponudbo sredstev za skupno kmetijsko politiko, s postopnim dvigovanjem neposrednih plačil s 25-odstotne evropske ravni ter nizkimi vrednostmi proizvodnih in referenčnih kvot, od katerih so bile nekatere tudi pod takratnimi številkami. Proizvodne kvote so določale dovoljeni obseg proizvodnje, referenčne pa obseg proračunskih sredstev. Naši modelni izračuni, ki smo jih razvili za te namene, so pokazali, da bi se ob uveljavitvi predloga Komisije občutno znižali dohodki slovenskih kmetov. Ključni problem je bil, da je Komisija razmišljala o kandidatkah kot enotni skupini, torej kakor da bi se pogajala z največjo med njimi, to je Poljsko, ne glede na vse razlike med njimi, računajoč, da se bodo kandidatke tudi medsebojno primerjale in tekmovale, katera bo iztržila več. Politično razumljiv, strokovno pa oporečen in v bistvu ponižujoč pristop, čeprav v pogajanjih za čustva ni bilo prostora.

Ob tem je bila, morda pod pritiski sosedov, vsa Slovenija uvrščena v vinorodno cono A, kar je pomenilo vsaj za vzhodni del opustitev dosedanjih tradicionalnih tehnoloških postopkov, zamenjavo sort ter podobne nepotrebne, za strokovno javnost nerazumne in nesprejemljive spremembe. Toda težave s pogajalskim okvirom se še niso končale. Domače kmetijske organizacije so prišle na dan z nestvarnimi pričakovanji o kvotah. Od pogajalcev so zahtevale vrednosti, ki jih Slovenija ni imela nikoli dotlej in jih bo, kot kaže, tudi v prihodnje težko dosegala. (Zgolj za ščepec vedenja o pritiskih: na nekem zborovanju je bilo rečeno, da za pogajalce že rastejo vrbe ob cesti za Zagreb. Grobo in osebno, ampak s tem je bilo treba računati.) Z vseh strani torej precejšen pritisk na pogajalce in sam proces.

Odločili smo se za naslednjo taktiko: kombinacijo čim večje strokovnosti in čim globlje diplomacije. Za vsako vprašanje smo pripravili dodatne strokovne utemeljitve z analizami in študijami. Z njimi smo šli v zavzeto tehnično razpravo s Komisijo. Obenem smo okrepili diplomatsko komunikacijsko raven. Resorno ministrstvo in ožja pogajalska skupina sta na vseh ravneh komuniciranja opozarjala na posebnosti in učinke sprejetih predlogov. Razprave v javnosti in s Komisijo so bile na meji

konfliktov, opozarjali smo na političnost in zmotnost predlogov, zahtevali smo posebno obravnavo in vključitev še drugih izvedencev z nasprotni strani. Danes je težko soditi, ali je bilo to koristno ali ne, predvsem mene je morda kdaj zaneslo v nediplomatsko obnašanje, ampak končni izid je bil, da smo bili slišani.

V sredini oktobra 2002, tudi po tem, ko smo gostili v Sloveniji generalnega direktorja direktorata za kmetijstvo Evropske komisije Joséja Manuela Silva Rodrígueza in še prej obiskali komisarja za kmetijstvo Franza Fischlerja, je prišlo do tehničnega sestanka, enega od številnih brezuspešnih po vrsti, na katerem pa je nasprotna stran naenkrat razsvetlila precej mračne oblike. Po našem mnenju so z vrha dobili ustrezno znamenje, da se smejo pogovarjati.

Še v Bruslju smo se odločili, da tam na kraju samem pripravimo krajši seznam zahtev in jim ga neformalno izročimo. Zraven direktorata za kmetijstvo je znani pub za obiskovalce evropskega dela Bruslja Divja goska. Napisali smo dva seznama zahtev – minimalne in maksimalne – o vseh ključnih vprašanjih ter ju uskladili med sabo, torej med resornim ministrstvom in ožjo pogajalsko skupino. Nekaj dni pozneje ju je minister Franci But neformalno izročil Evropski komisiji. Nismo pričakovali, da bodo s tem pogajanja praktično končana.

Ko smo namreč čez nekaj več kot dva tedna prispeli v Bruselj na začetek sklepnih pogajanj z danskim predsedstvom, sva s kolegom Jarcem skoraj padla s stola, ko nam je nasprotna stran kot svojo ponudbo pogajalskih zahtev prebrala naše lastne najvišje zahteve. Politični del pogajanj se je zaradi učinkovitega preteklega dela končal, preden se je začel. Dejstvo je, da so bile vse naše zahteve stvarne in da je tudi nasprotna stran, ki je na kmetijstvu pričakovala precejšnje težave, potrebovala to zgodbo o uspehu.

V pristopnih pogajanjih smo tako v kmetijstvu dosegli pravzaprav vse in morda celo več, kot je bilo pričakovati. Zveni sicer cinično, ampak »dovolili« so nam, da smo že v prvem letu doplačevali neposredna plačila skoraj s 100-odstotne ravni plačil starih držav članic. Pozneje je to pravico dobila samo še Hrvaška. Proizvodnih kvot in referenčnih količin vse do danes nismo dosegli pri nobeni kmetijski dejavnosti. Razen Primorske, za

katero je močan lobi nekaterih domačih proizvajalcev lobiral nasprotno, je Slovenija ostala uvrščena v vinorodno cono B

Iz sedanje, nekajletne perspektive je najpomembnejši dosežek pristopnih pogajanj v kmetijstvu obseg sredstev za razvoj podeželja. Začetni ponujeni znesek je Komisija, ki je na tem področju nadzorovala proces, na podlagi naših utemeljitev in zahtev več kot podvojila, na koncu še z dodatkom komisarja Franza Fischlerja. Slovenija je dobila, če izvezemo Malto, daleč najvišji znesek na hektar kmetijskih zemljišč in prebivalca, to pa je tudi nekoliko popravilo njen neto plačilni položaj v pristopnih pogajanjih. Za kakšen obseg sredstev gre, govori dejstvo, da je postal sporen v nekaterih državah članicah in predmet posebne omejitve tudi v zadnjih pogajanjih o večletni finančni perspektivi, torej proračunu Evropske unije. Danes se ponovno potrjuje, da je pomembna začetna finančna osnova, ki se postavi v pristopnih pogajanjih, in da se splača v tej fazi posebej potruditi. Temu delu proračunske pogače EU večina drugih kandidatov ni dajala posebne pozornosti, Slovenija pa je večino ključnih ukrepov v neki obliki izvajala že pred pristopom, predvsem pa je sprejela zasnovo in utemeljitev politike

* * *

Decembra 2002 so se pristopna pogajanja končala brez velikega pompa. Poljske pogajalce so vozili po ulicah Varšave, mi pa smo dostojno proslavljali v zasebnem krogu in v znani maniri. Kako Slovenija ceni posameznike, ki se trudijo za splošno korist, je bilo spoznati ob oznanitvi pozitivnega izida pristopnega referendumu. V Cankarjevem domu je pristopil k meni takratni predsednik vlade in me v svojem značilnem slogu ozmerjal, češ, predobro ste se »spogajali« za kmete in s tem nakopali težave državi. Delo je bilo opravljeno neoporečno, s strastjo in s kar največjo mogočo mero razuma, zato tem znanilcem neke drugačne Slovenije ni uspelo zamajati me v pozitivnem prepričanju

Pristop je dejansko precej spremenil razmere v kmetijstvu. Trg se je razširil, uvoz kmetijskih surovin hrane se je več kot podvojil, čemur izvoz ni mogel slediti, tako da se je na tem področju zunanjetrgovinski primanjkljaj do danes podvojil. Nove razmere so izkoristili predvsem govedorejci, ki so začeli na veliko izvažati surovo mleko v Italijo in

govedo v Avstrijo, tako pa so osiromašili surovinsko bazo doma. Stik s konkurenco je našel živilsko industrijo premalo pripravljeno, skupaj s posledicami finančne krize in pritiski rastoče konkurence v trgovini na drobno, tako da danes ta prej pomembni člen slovenske industrije diha precej na škrge. Domači potrošnik je slovenski hrani še nekoliko zvest, vendar tradicionalna naveza precej popušča.

Slovensko kmetijstvo in podeželje je od pristopa do danes dobilo na voljo okoli 3,5 milijarde evrov neposrednih proračunskih sredstev (od tega okoli polovico evropskih). Take naložbe v kmetijstvo, ki je predvsem in zgolj posledica pristopa v Evropsko unijo, še ni bilo nikoli in je verjetno tudi nikoli več ne bo. Kakšni so učinki takih podpor? Najpomembnejša je morda ugotovitev, da je bil tako nadomeščen učinek padanja cen in proizvodnje. Slednje tudi zaradi rastočih vremenskih neprijetnosti, ki zmeraj bolj zaznamujejo kmetijsko pridelavo

Dohodek kmetijstva je po izračunih Kmetijskega inštituta Slovenije večinoma postal odvisen od neposrednih podpor iz skupne kmetijske politike in domačih preostalih ukrepov. V nekaterih letih podpore prispevajo celo več od polovice k skupnemu dohodku slovenskega kmetijstva. Tako delujejo dohodkovno stabilizirajoče, nekatere pa zaradi svoje narave, ki podpira predvsem okolju prijaznejše tehnologije, tudi ekstenzivirajoče na pridelavo. Proizvodnja namreč ne raste, prej stagnira, nekatere panoge, predvsem prašičereja, soočenja z ostrejšo konkurenco niso najbolje prestale. V pomembnem delu slovenskega kmetijstva podpore, pridobljene z evropskim združitvenim procesom, postajajo ključ za ohranitev kmetovanja, žal v nekaterih primerih celo razlog

Ta odvisnost od podpor je šibka točka slovenskega kmetijstva. Je pa pristop nedvomno sprožil tudi nov razvojni cikel, ki se kaže v novih izvedenih naložbah ter koncentraciji in specializaciji pridelave. V tem popristopnem obdobju smo dobili nekaj sto slovenskih kmetij različnih usmeritev, ki so že dosegle zavidljivo raven tudi za zahodnoevropsko povprečje, s katerim se stalno primerjamo. Vsekakor bi bilo razvoja lahko več, sredstva pa bi bila lahko še bolj ciljna in krojena po meri. Seveda to ni tako preprosto, zato je treba vedeti, kaj zares hočemo, in to tudi izpeljati, četudi je lahko manj všečno. Pogrešam pogumnejše iskanje izvirnih rešitev v podporah, ki bodo tudi bolj prilagojene stvarnim

možnostim in potrebam. Dejstvo pa je, da zaradi šibke gospodarske moči ter nepovezanosti celotne agroživilske verige in podpornih sistemov žal ni mogoče pričakovati hitrejših razvojnih premikov. Naloga, ki ostaja za prihodnje

Je pa slovenska kmetijska politika uspešna pri črpanju evropskih sredstev. Če kje, potem v kmetijstvu to obvladamo. Toda v prihodnje se je zato treba bolj ukvarjati s tem, za kaj in kako dajemo sredstva kmetijske politike. Po zasnovi slovenska kmetijska politika sledi smeri, zastavljeni s pristopnimi pogajanji, problem pa je, koliko želimo in dejansko zmoremo razvijati proizvodnjo hrane in obenem slediti družbenim ciljem, vezanim na to področje. Nekako nam tukaj zmanjkuje poguma in znanja za kakovosten preskok, ne glede nato, da se o teh vprašanjih veliko govori in ideologizira. Pričakovali bi, da se ustavimo, pregledamo, kaj dosegamo s temi ukrepi, in poskušamo iz precejšnjega denarja narediti še več. Ta logika, zaradi pritiska interesov, žal ni bila v celoti uresničena.

Prevzem pravnega reda EU v kmetijski zakonodaji, ki zajema predvsem pravni red v veterinarstvu in na drugih področjih varne hrane, je bil uspešno izveden. Vprašanje pa je, koliko smo pri možnostih, ki jih ponujajo direktive EU, prožni znotraj mogočega in kako učinkovito izvajamo predpise. Kakor na drugih področjih se držimo neživiljenjskega sledenja predpisom, premalo pa je smiselnega razumevanja prava in iskanja resničnih učinkov predpisanega. Kot da bi se bali nekih skritih nadzornikov, bruseljske oslove sence, kot da nimamo znanja in moči za več kot slepo sledenje včasih tudi nemogoče zapisanemu. Žal kmetijstvo tu ni izjema, obstajajo pa tudi bolj žalostne zgodbe, npr. prevzem in izvedba okoljskega prava.

* * *

Kmetijstvo je nedvomno uspešnejša zgodba evropskih združevalnih procesov. Črne napovedi o propadu in koncu slovenskega kmeta se niso uresničile. Prav tako pa razmere na trgu s hrano niso bleščeče. Nasprotno, ni nam uspelo razviti učinkovite in povezane agroživilske verige, kar je sodobna zasnova upravljanja ponudbe s hrano. Brez tega imajo proračunske podpore preveč dohodkovno in socialno naravo in ne razvojne. Kmetijstvo je gospodarska panoga, ki ima tudi pomembno

vlogo pri zagotavljanju nekaterih javnih dobrin, povezanih z okoljem, varno hrano ter socialnim in prostorsko uravnoteženim razvojem. Tako kakor na evropski ravni so nekateri lepi nameni kmetijske politike v pasti interesov, ki imajo od finančno bogate politike največje koristi. Za vodenje kmetijske politike se je lažje prepustiti njim kakor pa razmišljati, kaj je res družbeno najkoristnejše in ali so javna sredstva najboljše izkoriščena. Zgodba, ki se vleče tudi po drugih delih družbe. Če hočemo boljšo Slovenijo, bomo spet potrebovali nekaj tistega zanosa, predvsem pa modrosti in učinkovitega odločanja, ki smo jih že pokazali pri pristopnih pogajanjih.

*Transport
Energijska
Industrijska politika
Mala in srednja podjetja
Telekomunikacije
Informacijske tehnologije*



Mag. Cveto Stantič

V času pogajanj član OPS in podpredsednik Gospodarske zbornice Slovenije, zadolžen za ekonomske odnose s tujino, in nato direktor trženja v podjetju HIT Nova Gorica; danes podjetnik in član Evropskega ekonomsko-socialnega odbora v Bruslju

»V ožjo pogajalsko skupino sem bil imenovan kot predstavnik interesov slovenskega gospodarstva. To je bila v tistem času hrabra in hkrati edinstvena poteza naše vlade, saj v nobeni od preostalih kandidatki ni bilo prostora za predstavnika civilne družbe v samem vrhu pogajalske piramide. Spominjam se, da je EU to potezo cenila in jo celo dajala za zgled vsem poznejšim kandidatkam.«

Dobro delujočega enotnega evropskega trga si ni mogoče predstavljati brez povezanih prometnih omrežij. Poleg tega je mobilnost in svoboda gibanja ključnega pomena za kakovostno življenje državljanov. Zato je razumljivo, da so bila načela skupne prometne politike določena že v ustanovnih pogodbah Evropske skupnosti in so tudi danes pomemben del evropskega pravnega reda.

Prometna zakonodaja EU za Slovenijo ni bila nekaj neznanega. Glede na svojo geostrateško in tranzitno lego smo se bili primorani prilagajati pogojem mednarodnega prometa že pred procesom približevanja EU. Še posebno to velja za cestni, železniški in zračni promet.

Pri cestnem prometu je bilo ključno pričakovanje, da se z dnevom vstopa trg Evropske unije za naše prevoznike v celoti odpre, vključno s kabotažo (pravica do prevozov na progah znotraj držav članic). V tistem času je bila za Slovenijo kritična hitra rast števila manjših prevoznikov (privatizacija in prestrukturiranje podjetij je sililo ljudi v iskanje samozaposlitve), kar je povzročilo neravnotežje med ponudbo in povpraševanjem ter povečalo pritisk na opravljanje prevozov v mednarodnem prometu. Zlasti mali prevozniki pa so bili najslabše pripravljeni na izpolnjevanje zahtevnih tehničnih, finančnih, izobrazbenih in socialnih standardov, ki so veljali v EU

Obenem so se države članice bale konkurence naših prevoznikov in so dolgo grozile s prehodnim obdobjem, ki bi slovenskim prevoznikom tudi po vstopu preprečilo opravljanje kabotaže. Pogajanja so bila trda, a na koncu za slovenske prevoznike uspešna. Prehodnega obdobja EU smo se ubranili, kar je veljalo za enega večjih pogajalskih uspehov v cestnem prometu

Pri železniškem prometu je bilo osrednje vprašanje odpiranje slovenskega trga železniških prevozov (prost dostop do železniške infrastrukture) in ločitev upravljanja železniške infrastrukture od opravljanja železniških prometnih storitev. Poleg nove zakonodaje je bila tako potrebna tudi reorganizacija državnega podjetja Slovenske železnice

Vsesplošna liberalizacija prevoznih storitev v EU je v zadnjem desetletju precej prispevala k povečani mobilnosti blaga in ljudi. Žal pa razvoj infrastrukture ni sledil povečanju prometa, zato so zastoji vse pogostejši, zlasti na cestah in letališčih. Še vedno je očitna tudi razlika v kakovosti infrastrukture med zahodnim in vzhodnim delom EU. Kljub vsesplošnemu tehničnemu napredku se od zadnje velike naftne krize pred 40 leti prometni sistemi niso bistveno spremenili. Prevozna sredstva so sicer postala energetsko učinkovitejša, a so še vedno pretežno odvisna od nafte in naftnih derivatov (96 %). Ni nam uspelo preusmeriti prevoza blaga in potnikov s cest na železnice, ki še vedno prepeljejo le 10 % tovora in 6 % potnikov, čeprav so daleč najgospodarnejša in najčistejša oblika kopenskega prometa.

Kljub vsemu je predvsem skupna prometna politika EU tista, ki je

v zadnjem desetletju zaslužna za številne pozitivne premike, ki jih občutimo vsi državljani: skrajšanje potovalnega časa, bistvena pocenitev letalskega prevoza, zmanjševanje vpliva prometa na onesnaževanje okolja, pravičnejše in bolj usklajene cestnine, povečanje varnosti v cestnem prometu (število mrtvih se je v zadnjih dvajsetih letih razpolovilo) itd. A za povsem enoten evropski prometni prostor bo treba odpraviti še številne ovire in pomanjkljivosti ter še bolje odgovoriti na potrebe državljanov in gospodarstva, seveda ob upoštevanju energetskih in okoljskih omejitev. Ambicije so visoke – do leta 2030 naj bi kar 30 % cestnih prevozov na razdalji, večji od 300 km, preusmerili na železnico in vodne poti. Nove tehnologije »čistih vozil« so tudi izziv in velika priložnost za evropsko industrijo, ki želi ohraniti svojo konkurenčnost.

* * *

Pogosto slišimo, da je energija kakor kri, ki teče po žilah gospodarskega organizma. Vsak zastoj zelo hitro podre celoten sistem. S prometom ima energija veliko skupnega, predvsem pa oba veliko prispevata k onesnaževanju okolja, toplogrednim izpustom in tako podnebnim spremembam.

Ko smo pred dobrimi 15 leti začeli pogajalski proces, vprašanja, kakršni sta boj proti podnebnim spremembam in zavzemanje za zeleno energijo, še niso bila tako v ospredju kakor danes. Osnovni moto vseh tedanjih energetskih politik je bil, še pod vplivom naftne krize, zagotavljanje zanesljive oskrbe z energijo po čim nižjih cenah. Slovenski pravni red je bil najmanj usklajen pri odpiranju trgov z električno energijo in zemeljskim plinom ter pri oblikovanju in vzdrževanju minimalnih zalog surove nafte in naftnih derivatov

Takratna velika pričakovanja, da bosta to odpiranje trgov in prosta izbira dobavitelja hitro razbila monopole in povzročila padec cen, so se pozneje pokazala kot precej nestvarna. Pomanjkanje prostega dostopa do infrastrukture za prenos je namreč novim udeležencem povsod po Evropi še dolgo preprečevalo, da bi lojalno konkurirali na trgu. Za Slovenijo je ta proces pomenil obsežno prilagajanje, ki je zahtevalo večje, tudi strukturne spremembe v energetskem gospodarstvu, zlasti elektroenergetskem. Predmet pogajanj so bila tudi cenovna neskladja pri elektriki (nizke

cene za gospodinjstva), nasedle naložbe, visoka zadolženost energetskih podjetij in z Evropsko unijo neusklajeni tehnični predpisi

Za oblikovanje in vzdrževanje zahtevanih 90-dnevnih zalog nafte in derivatov si je Slovenija uspešno izpogajala prehodno obdobje treh let od predvidenega vstopa v EU. Za prilagoditev so bila namreč potrebna izdatna finančna sredstva in čas za zgraditev manjkajočih skladiščnih prostorov. V tistem času smo v Sloveniji razpolagali z zalogami le za okoli 30 dni povprečne porabe.

Danes se vzpostavitev notranjega energetskega trga EU kaže kot edina trdna podlaga za spopadanje z energetskimi in podnebnimi izzivi v Evropi. Žal se države članice še vedno težko odpovedujejo odločanju o lastni optimalni energetski mešanici in svojim interesom. Pomanjkanje skupne evropske razvojne strategije se več kot očitno kaže v neusklajenem ravnanju posameznih držav: Nemčija se je odločila zapreti jedrske elektrarne ter jih nadomestiti z vetrno in sončno energijo. Francija pa še vedno vidi svojo prihodnost predvsem v atomski energiji. Nove jedrske elektrarne ta hip načrtujejo tudi Madžari in Čehi, medtem ko Angleži zaradi velikih zalog fosilnega goriva niso preveč naklonjeni obnovljivim virom energije.

Slovenija je bila po vstopu v EU uspešna s prenovo energetskega sektorja, ki je v zadnjem desetletju zagotavljal zanesljivo in stabilno oskrbo z energijo po razmeroma konkurenčnih cenah. Žal pa za naprej tudi sami nimamo jasne in dolgoročne vizije razvoja tega strateškega sektorja. Priča smo neskončnim polemikam o smiselnosti vlaganja v termoelektrarne in nerazumljivemu odlašanju gradnje hidroelektrarn na Savi, nejasna je tudi usoda drugega bloka jedrske elektrarne v Krškem.

Medtem si je Evropa v boju proti podnebnim spremembam zastavila zelo velikopotezne cilje do leta 2020: zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za 20 % (glede na raven 1990), povečanje obnovljivih virov energije za 20 % in učinkovite rabe energije za 20 %. Na mizi je že predlog novega podnebnega in energetskega okvira do leta 2030, ki predvideva zmanjšanje izpustov za 40 % in najmanj 27-odstotni delež energije iz obnovljivih virov. Žal pa hitri in visoko subvencionirani prehod na vetrno in sončno energijo, po zgledu Nemčije, ni brez pasti. Višje cene elektrike imajo velik

vpliv na svetovno konkurenčnost evropske industrije. Razvoj dogodkov kaže, da Evropa v boju s podnebnimi spremembami ne bo več osamljena, in upati je, da bomo kmalu vsi na istem vozu konkurenčnosti. Svetovno energetskega sliko utegne spremeniti tudi tehnološki preboj v pridobivanju plina iz skrilavcev (čeprav je ekološko oporečno) in nesreča v Fukušimi, ki je povsem spremenila odnos do jedrske energije.

Kaj torej lahko pričakujemo v naslednjem desetletju? Osebo menim, da si zaščita okolja in želja po konkurenčnosti nista nujno nasprotujoči. Rešitev vidim v energetskega bistveno učinkovitejši Evropi, v združitvi energetskih omrežij in izrazitem osredotočenju na razvoj novih tehnologij, ki bi Evropi pri pridobivanju zelene energije zagotovile svetovno tehnološko prednost in nova delovna mesta.

* * *

Brez dvoma je na mojem pogajalskem področju sektor telekomunikacij in informacijskih tehnologij v zadnjem desetletju doživel največje spremembe in nesluten tehnološki razvoj. Danes je napredek na vseh področjih odvisen predvsem od informacijskih tehnologij. Prav internet in mobilna telefonija sta bila tudi glavni gibalni spremenilci v našem vsakdanjem življenju. Tehnološki in ekonomski pritiski so bili prav tako ključna determinanta pri ustvarjanju evropske politike razbijanja državnih monopolov ter odločnejše poti k odprtemu in povezanemu trgu telekomunikacijskih storitev.

Slovenski pravni red glede telekomunikacij in informacijskih tehnologij je najbolj šepal pri temeljnih načelih liberalizacije in odpravi ekskluzivnih pravic državnih monopolov: pravice za govorno telefonijo, dostop do omrežij, podeljevanje licenc, delovanje neodvisnega regulatorja in tarifni sistem prevladujočega operaterja, ki ni temeljil na stroškovnem načelu. Pri poštinih storitvah je bilo prav tako treba omejiti monopol Pošte Slovenije, povečati obseg univerzalnih storitev in odpraviti cenovna neskladja pri poštinih pošiljkah. Z današnjega zornega kota je morda zanimivo omeniti, da se je Slovenija v svojih pogajalskih izhodiščih že leta 1998 zavezala k privatizaciji Telekom Slovenije. Kaj se je v petnajstih letih dogajalo s to zavezo, ni treba posebej komentirati.

Pot, ki jo je v tem času prehodila EU, je zaznamovana s spremembami, ki si jih pred desetimi leti še ni bilo mogoče dobro zamišljati. Za nas državljane je gotovo največja pridobitev znižanje cen mobilnih čezmejnih telefonskih klicev. Tako imenovani roaming regulation je cene čezmejnih klicev, SMS-sporočil in prenosa podatkov v EU od leta 2007 oklestil kar za 60 do 75 %. Končni cilj reforme je popolna odprava cenovnih razlik za gostovanje v tujih mobilnih omrežjih do leta 2016. Boj s trdoživimi monopoli ni lahek. Veliki operaterji se na vse načine trudijo zavirati konkurenco. Na primer, redno preprečujejo, da bi na njihovih omrežjih delovale nove telekomunikacijske storitve, kot je »Skype«.

Sektor informacijsko-komunikacijskih tehnologij danes zagotavlja 5 % evropskega BDP, njegov prispevek k rasti produktivnosti v vseh drugih sektorjih pa presega 20 %. Zato bo tudi v prihodnjem desetletju zagotovo eden glavnih motorjev rasti evropskega in slovenskega gospodarstva.

* * *

Z vidika težavnosti pogajalskega procesa sta bili področji industrijske politike ter malih in srednjih podjetij precej obrobni. Na evropski ravni zanj skoraj ni bilo zavezujoče zakonodaje. Večinoma so bila to le priporočila in usmeritve, s katerimi se ni bilo težko strinjati in ki so bile pretežno vsebovane že v naši Strategiji povečevanja konkurenčne sposobnosti slovenske industrije, v programih in ukrepih za spodbujanje podjetništva ter v Strategiji za razvoj malega gospodarstva. Obe pogajalski področji smo razmeroma hitro in brez težav začasno zaprli, zato ju v tem kratkem pregledu obravnavam skupaj.

Glede industrijske politike lahko rečem, da se ji v tistem času v Evropski uniji ni pripisovalo velike teže. Spominjam se, da smo se celo raje izogibali temu terminu, saj je takoj impliciral politiko oblikovanja »nacionalnih šampionov« po zgledu Francije, ki ji je nasprotovala vsa tedanja stroka. Nepričakovano hitra globalizacija je prehitela načrtovano prestrukturiranje evropske industrije, ki naj bi temeljilo predvsem na znanju in visokih tehnologijah. Zadnje desetletje je bilo tako v znamenju selitve mnogih industrij v države s ceneno delovno silo. Samo od leta 2008 je evropska industrija izgubila 3,5 milijona delovnih mest.

V Strategiji Evropa 2020 in številnih drugih dokumentih namenja Evropska komisija celostni industrijski politiki spet osrednje mesto. Govori se celo o »renesansi evropske industrije« in vse bolj se utrjuje prepričanje, da brez močne in dinamične industrije tudi ne bo močnega evropskega gospodarstva.

Kaj pa Slovenija? Številna priporočila in strategije za povečanje konkurenčnosti so žal ostali v predalih, neuresničeni. Pustili smo propasti celo panoge, kakršni sta predelava lesa in proizvodnja pohištva, v katerih smo imeli vrhunsko znanje, stoletno tradicijo in bogato surovinsko bazo. Vloga izvoza v boju z gospodarsko krizo je dodatno pokazala na pomen realnega sektorja in konkurenčne industrije.

Mala in srednja podjetja so v zadnjih letih ustvarila 80 % vseh delovnih mest v Evropi. Zato jim evropska in domača politika, vsaj na deklarativni ravni, namenja veliko pozornosti. V praksi pa ugotavljamo, da poslovno okolje malim podjetjem še vedno ni dovolj naklonjeno. Spopadajo se z nepotrebnimi birokratskimi in administrativnimi ovirami, oteženim dostopom do finančnih virov, zapletenimi postopki za evropska sredstva, visokimi davki in neprožnim trgom dela.

* * *

Za konec tega kratkega pregleda želim poudariti, da razvoj obravnavanih področij postaja čedalje bolj prepleten in soodvisen. Informacijska, energetska in prometna omrežja so ključna infrastruktura za delovanje notranjega trga, njihova konvergenca pa nedvomno ustvarja priložnosti in izzive za evropsko industrijo.

Seveda je pričujoči pogled na obdobje vstopanja Slovenije v EU in na dogajanje po njem izraz osebnih opažanj in izkušenj, zlasti z zornega kota podjetnika in akterja civilne družbe. Zato moje opravičilo, če ni povsem celovit in je ponekod morda tudi subjektiven.

Socialna politika in zaposlovanje
Statistika
Regionalna politika
Usklajevanje strukturnih skladov



Mag. Igor Strmšnik

V času pogajanj član OPS in državni sekretar za področje regionalnega razvoja na Ministrstvu za gospodarstvo; danes sekretar na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo

»Slovenija razvojno ni napredovala tako hitro, da bi presegla postavljeno mejo 75 % razvitosti EU, zato je bila vse do leta 2013 deležna ugodnejših oblik pomoči kot ena teritorialna enota. Ko je bilo to potrebno, pa je Slovenija uveljavila razdelitev na dve kohezijski regiji in kar najbolj povečala obseg pomoči strukturnih skladov, ki je bo deležna v obdobju 2014–2020. Razplet tega zamrznjenega pogajalskega vprašanja je bil tako rekoč sanjski.«

Deseta obletnica vstopa Slovenije v EU je ravno prav oddaljen dogodek, da so zanimive podrobnosti pristopnih pogajanj še ohranjene v spominu. Ko pomislim na šestletno obdobje od začetka pogajanj do pristopa, je prva misel vzdušje v ožji pogajalski skupini, katere jedro je vztrajalo in obstalo v celotnem »mandatu« kot dobro uigran tim. Ob tem, ko smo nekateri še usvajali pogajalske veščine in nabirali praktične izkušnje po Evropi, smo kot skupina očitno delovali dovolj prepričljivo in enotno, da je pogajalski proces tekel gladko in brez velikih zapletov.

Po posameznih pogajalskih področjih so se začeli večstranski pregledi zakonodaje za vse države kandidatke, pri katerih so bruseljski uradniki razlagali zakonodajo EU. Za regionalno politiko in usklajevanje strukturnih skladov se je iz Slovenije udeležila tega dogodka dvajsetčlanska delegacija iz petnajstih institucij, tudi nevladnih. Sploh je bila to zlata doba za slovensko administracijo, ki je dobila priložnost, da pogleda iz perspektive EU na »dvorišče« domačega ministrstva. Standardni del zapisnika je bil tudi prevod strokovnih izrazov, s čimer je začela nastajati terminološka zbirka izrazov Evroterm kot eden stranskih sadov pogajalskega procesa.

Tudi sicer, ne prej in ne pozneje, ministrstva niso toliko vlagala v izobraževanje uradnikov, sodelovala in bila pripravljena prisluhniti strokovnim utemeljitvam. Ko smo oblikovali predlog prehodnega obdobja za udejanjenje direktive o varstvu pred hrupom, je bil usklajen z delodajalci in pristojnim ministrstvom ter podprt z anketo med prizadetimi podjetji in študijo, ki jo je pripravil raziskovalni inštitut. Brez stvarnih podatkov in trdnih strokovnih argumentov bi tega izhodišča nikakor ne mogli uveljaviti

V pogajalskem procesu smo se srečali z »gorami« skupne evropske zakonodaje, kar je bil svojevrsten logistični zalogaj za majhno Slovenijo. Evropske uradne liste je bilo treba najprej prebrati in razumeti, primerjati z ureditvijo v domači zakonodaji, slednjo prilagoditi in nato še prevesti v slovenščino. Države kandidatke za članstvo v EU se o spremembi zakonodaje namreč nismo mogle pogajati. Za pogajalsko mizo nam je bilo tako večkrat izrečeno, da bomo pravila kluba lahko spreminjali, ko postanemo njegovi člani. Pravnemu redu EU se je bilo pač treba prilagoditi in izpogajati prehodna obdobja in izjeme, kadar bi prevzem nove zakonodaje povzročil prevelik šok za domače gospodarstvo ali javne finance

Večstranskemu pregledu zakonodaje EU je sledil dvostranski. Zdaj je bila Slovenija tista, ki je predstavila svojo zakonodajo in njeno usklajenost z evropsko. Na nekaterih pogajalskih področjih je bilo to precej zamudno in utrujajoče. Pregled socialne politike in zaposlovanja je v Bruslju potekal štirinajst dni

* * *

Sledilo je delo doma in priprava pogajalskih izhodišč. Za poglavje o socialni politiki in zaposlovanju je bila pravna ureditev v Sloveniji delno že usklajena s pravnim redom EU, usklajevanje pa je bilo potrebno še pri delovnem pravu, enaki obravnavi žensk in moških, javnem zdravju ter varnosti in zdravju pri delu. Prilagajanje naše zakonodaje je časovno teklo do konca pogajanj tako, kakor je bilo na njih dogovorjeno, razen za področje varnega in zdravega dela s fizikalnimi, kemijskimi in biološkimi agensi, pri katerem je bilo za prevzem dveh direktiv usklajeno triletno prehodno obdobje. V podjetjih, ki sta jih ti direktivi najbolj zadevali, je bila izvedena anketa o posledicah prevzema pravnega reda EU. Bilo je ugotovljeno, da se okoli polovica podjetij ne bi mogla prilagoditi do pristopa. Med malimi in srednje velikimi podjetji, ki so imela zaradi zastarelosti tehnoloških postopkov in dotrajane opreme največje težave, je bil ta odstotek še višji (68 %). Stroški prilagajanja so bili ocenjeni na okoli 250 milijonov evrov in ogroženih je bilo 14.000 delovnih mest v Sloveniji. Večina podjetij je predvidela, da bi se lahko prilagodila s postopno zamenjavo proizvodne tehnologije do konca leta 2005 z normalnim tehnološkim ciklusom v podjetju ali postopno opustitvijo nekaterih zastarelih tehnoloških postopkov

Samo sprejetje usklajene zakonodaje ni bilo dovolj, temveč se je morala država, bodoča članica, do pristopa tudi usposobiti za njeno izvajanje. Vzpostaviti smo morali ustrezne institucije in usposobiti ljudi, ki jo bodo izvajali ali nadzorovali njeno izvajanje. Zato smo se na področju socialne politike in zaposlovanja zavezali h kadrovske krepitvi in dodatnemu usposabljanju ne le Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, ampak tudi številnih drugih institucij

Pristopni proces je tekel na krilih velikih pričakovanj javnosti glede učinkov našega vstopa v EU. Na koncu pogajanj je bil referendum in splošnega ugodnega vzdušja niso smele pokvariti včasih neprijetne podrobnosti prilagajanja. Možnost prehodnih obdobja je doma delovala kot blažilnik, vendar pa je bila vselej dočakana s precejšnjim dvomom. Evropske komisije o pravilnosti podatkov in utemeljenosti naših strahov. Na še večji dvom o tovrstnih predlogih smo naleteli v državah članicah. Pogajanja so formalno namreč tekla z njimi in niti ne z Evropsko komisijo. Ta je samo skrbela za proces.

* * *

Slovenska statistika je izhajala iz jugoslovanske in je bila že v izhodišču kakovostna. Zanesljivost podatkov tako ni bila vprašanje. Bolj je šlo za prilagajanje posameznih metodologij in klasifikacij ter za vključevanje naših podatkov v podatkovne zbirke evropskega statističnega urada Eurostat. Za poglavje o statistiki smo tako razmeroma hitro oblikovali pogajalsko izhodišče in časovni potek prilagajanja posameznih metodologij ter vključili Statistični urad RS (SURS) za tehnično pomoč Eurostatu. V evropski statistični podatkovni zbirki REGIO je npr. od 53 kazalnikov na državni in regionalni ravni Slovenija že takrat zagotavljala podatke za 50 kazalnikov. V Jugoslaviji je bil razvoj metodologij v domeni zveznega zavoda za statistiko, tako da se je takoj po osamosvojitvi pokazal izziv, kako oblikovati lastno zbirko znanja na tem področju. Slovenska statistika je to nalogo odlično in pravočasno opravila, saj se ni nikoli, niti med pogajanjem in ne pozneje, dvomilo o strokovnosti pri izpolnjevanju zavez do Eurostata. Živo se spomnim zgroženosti, ko sem kolegom s SURS opisal razgovor z uradnikom iz ene od sredozemskih držav članic EU, ki je razlagal o kreativnem nacionalnem računovodstvu in njegovem mogočem vplivu na marsikaj v EU. Danes se večkrat spomnim na tisti razgovor in sem vesel, da je Slovenija vzpostavila strokovno in neodvisno statistiko.

Pogajalski proces doma je bil v precejšnjem delu povsem odprt. Pogajalska izhodišča so se predstavljala javnosti in sprejemala v parlamentu. Pisanje domačih časopisov ter stališča posameznih ministrstev in socialnih partnerjev so se tako hitro prenašala v Bruselj, kar je pogajalskemu procesu koristilo, ko je šlo za enotno podporo, in škodovalo, ko je šlo za solistične akcije posamičnih interesov v Bruslju. Slednjih sicer ni bilo veliko. Med prvimi sem se navduševal nad potezo gospodarske zbornice, ko je objavila in široko razdeljevala promocijski plakat Slovenije z zemljevidi in predstavitevijo treh novih evropskih regij (Vzhodne Slovenije, Osrednje Slovenije in Zahodne Slovenije), za katere smo se ravno takrat pogajali.

* * *

SURS in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve sta imela strokovno močni ekipi, ki sta dobro oskrbovali pogajalski proces. Precej drugače je

bilo pri poglavju o regionalni politiki in usklajevanju strukturnih skladov. Šlo je za kohezijsko politiko EU v Sloveniji, ki naj bi v javnosti predstavljala eno ključnih pozitivnih sporočil za referendum o pristopu k EU. Vendar pa se je takrat o tem v naši državi malo vedelo. Sedemletne finančne perspektive EU, večletni programski proračun in operativni programi so marsikoga še spominjali na planiranje, ki ga je Slovenija po osamosvojitvi opustila kot socialistično navlako. Malokdo od odgovornih je razumel tudi takratna opozorila, da je za razvoj pomembno prostorsko načrtovanje, ki sicer ni bilo predmet skupne evropske zakonodaje.

Pri kohezijski politiki ni bila največja težava prevzem pravnega reda. Tega so v celoti sestavljale uredbe, ki so začele veljati neposredno s pristopom. Problem so bile neobstoječe institucije, pomanjkljivo znanje, slaba kultura sodelovanja med razvojnimi politikami ter poenostavljeno razumevanje partnerstva in subsidiarnosti. Danes lahko rečem, da smo imeli težave s temeljnimi načeli kohezijske politike EU. Nekaj teh težav je mogoče zaznati še danes. Problem se je podcenjeval in obravnaval kot tehničen, v bistvu pa je šlo za osnovno kulturo porabe javnih sredstev. Pod drobnogledom Bruslja so bila načela javnega naročanja, ureditev javno-zasebnega partnerstva, spremljanje ciljev razvojnih politik, informacijski sistem, preglednost razvojnih spodbud in spoštovanje načel konkurence. Ob tem se sicer nismo dolgo zadržali, kajti ta področja so bila obravnavana v drugih pogajalskih poglavjih. Dejstvo pa je, da smo bili na navedeno opozorjeni kot na ključno pri sposobnosti črpanja sredstev kohezijske politike EU.

Po desetih letih črpanja evropskih sredstev se ne moremo več izgovarjati na neznanje, drugi izzivi pa so slej ko prej ostali enaki. Še vedno so institucije za izvajanje kohezijske politike nestabilne, s stalnimi kadrovskimi spremembami v vodstvu, težave pa imamo tudi s kulturo javne porabe, umeščanjem projektov v prostor, oblikovanjem usklajenih razvojnih politik in razumevanjem načela partnerstva.

Pri pripravi na izvajanje kohezijske politike EU v Sloveniji smo se pogajali o umestitvi teritorialnih enot v evropsko statistično klasifikacijo NUTS. Slovenija je bila takrat videti precej eksotična s 192 občinami, ki so bile zelo neuravnotežene po velikosti, vendar z enakimi pristojnostmi, brez pokrajin in z razmeroma majhno državo ter njenimi 57 upravnimi enotami. Urejanje lokalne samouprave in državne uprave sicer spada v pristojnost

držav članic ter ni bilo predmet usklajevanja pravnega reda, smo pa bili opozorjeni, da bomo ob takih teritorialnih strukturah v državi težko vodili usklajen razvoj. Morda je šlo tudi zato, ker se področje ni usklajevalo z EU, do danes samo še na slabše. Občin je zdaj že 212.

Kohezijsko politiko EU v Sloveniji smo oprli na ministrstva in 12 razvojnih regij, ki so jih oblikovale občine po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Dogovorili smo se za oblikovanje organov upravljanja kohezijske politike, plačilnega organa in organa nadzora v ministrstvih ter za ustanovitev državne izvajalske Agencije za regionalni razvoj in za preoblikovanje takratnih regijskih podjetniških centrov v mrežo 12 regionalnih razvojnih agencij

Poseben problem je nastopil pri tem, kako v Sloveniji oblikovati teritorialno raven NUTS 2, po kateri se v EU pretaka največji del kohezijskih sredstev. Dvanajst razvojnih regij je predstavljalo teritorialno raven NUTS 3, tako da bi bil logični zaključek, da bo Slovenija teritorialno razčlenjena šele na ravni NUTS 3. Ampak splošno prepričanje je bilo, da bo kot celota kmalu presegla 75 % evropske ravni razvitosti in ne bo več upravičena do najugodnejših oblik pomoči strukturnih skladov EU. Ker je bil govor o milijardah evrov, je to vprašanje kmalu postalo eno osrednjih tudi v finančnih pogajanjih.

Na začetku pogajanj je bilo v Sloveniji nekoliko bolj razvito le območje okoli glavnega mesta Ljubljane, ki je dosegalo 108 % povprečne razvitosti EU, preostala Slovenija pa je še precej zaostajala v razvoju in dosegala le 60 % tega povprečja. Zdelo se je, da pot do pravične rešitve za vključitev Slovenije v sistem strukturnih skladov vodi edino skozi členitev na kohezijske regije na ravni NUTS 2.

Da bi podprli pogajalski proces, je bila marca 2000 sprejeta Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, s katero je Slovenija zagotovila usklajenost z evropsko klasifikacijo NUTS. Na ravni NUTS 2 je uredba določila dve statistični enoti: Ljubljansko urbano regijo in Preostala Slovenijo, in ta razdelitev je bila vključena v prvo pogajalsko izhodišče Slovenije. EU je temu nasprotovala, češ da je členitev umetna, saj ni obstajalo gravitacijsko središče regije Preostala Slovenija. V odgovor je naša država z dodatnimi pojasnili k pogajalskemu izhodišču oblikovala

predlog treh kohezijskih regij (Vzhodna Slovenija, Osrednja Slovenija in Zahodna Slovenija) in pri njem vztrajala do koca pogajanj. Žal to stališče ni bilo podprto v Ljubljani z ustanovitvijo treh pokrajin, kar smo predlagali. V Bruslju je preprosto zmanjkalo argumentov za kar tri slovenske regije. Kljub sklicevanju na takratne tri slovenske škofije, mednarodne primerjave in pričakovano naraščanje prebivalstva Slovenije, tudi zaradi pristopa k EU, so bile naše regije premajhne z vidika nastajajoče nove evropske uredbe o NUTS, ki jo je Evropska komisija usklajevala z državami članicami. V povprečju nikakor niso mogle preseči spodnje meje 800.000 prebivalcev, ki je bila že usklajena med državami članicami. Največ, kar smo lahko dosegli, je bila zamrznitev pogajanj o tem vprašanju – nadaljevala naj bi se po pristopu Slovenije k EU in končala najpozneje do konca leta 2006. Za obdobje 2004–2006 je bila dogovorjena začasna rešitev, po kateri je bila Slovenija eno kohezijsko območje. O tem vprašanju je bila oblikovana enostranska izjava, ki jo je sprejela v vednost tudi EU.

Z vidika poznejših dogodkov danes menim, da je bila to najboljša mogoča rešitev. Ne le zato, ker »z glavo skozi zid« ni bilo mogoče, ampak tudi, ker se Sloveniji ob koncu pogajanj ni več mudilo s teritorialno členitvijo na kohezijske regije. Razvojno ni napredovala tako hitro, da bi presegla postavljeno mejo 75 % razvitosti EU, zato je bila vse do leta 2013 deležna ugodnejših oblik pomoči kot ena teritorialna enota. Ko je bilo to potrebno, pa je Slovenija s sklicevanjem na izjavo iz pristopnega procesa uveljavila razdelitev na dve kohezijski regiji (Vzhodno Slovenijo in Zahodno Slovenijo) in kar najbolj povečala obseg pomoči strukturnih skladov, ki je bo deležna v obdobju 2014–2020. Razplet tega zamrznjenega pogajalskega vprašanja je bil tako rekoč sanjski

* * *

Tudi Evropska komisija in administracije držav članic EU so med pristopnimi pogajanjmi pospešeno spoznavale Slovenijo. Zaveznitva z dolgoročnimi učinki so se pletla še z drugimi državami kandidatkami za članstvo. Nekako smo z njimi športno tekmovali, kdo bo prej zaprl katero od težjih pogajalskih poglavij, v bistvu pa smo v tem športnem duhu spletni učinkovito mrežo za usklajevanje stališč in oblikovanje zavezništva. Ta del ni bil pomemben samo za uspeh pogajanj, ampak tudi za današnje skupno delo in delovanje v institucijah EU.

*Okolje
Institucije*



Dr. Fedor Černe

V času pogajanj član OPS in državni podsekretar v Službi vlade za evropske zadeve; danes sekretar na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor

»V prvem pogajalskem izhodišču je bilo tako oblikovano jasno sporočilo, da želi Slovenija državljanom čim prej zagotoviti enako raven varovanja okolja, kakršna je uveljavljena v Uniji. Za tako formulacijo je bilo skrito tudi sporočilo, da želimo in smo pripravljeni prevzeti obveznosti, vendar da želimo uživati enak dostop do finančnih virov, kot je to veljalo za t. i. »stare« članice Unije. Danes zveni preprosto, takrat pa so krožile zelo različne možnosti.«

Leta 1998 je prišlo povabilo, da se pridružim ožji pogajalski skupini kot član, odgovoren za varstvo okolja. Ni bilo preprosto. Po dolгих letih dela in odrekovanja sem postavil na noge svoje podjetje. Vedel sem dvoje: postati pogajalec za eno najtežjih področij je seveda velika čast in izziv, je pa tudi odločitev za pokop podjetja – ni mogoče biti malo zasebnik in malo pogajalec. Kot koordinatorju priprave Nacionalnega programa varstva okolja in članu skupine, ki je v okviru Pharovega projekta pomagala pri institucionalni krepitvi takratnega resorja za varstvo okolja, mi je bilo tudi popolnoma jasno, kakšni so izzivi, kakšne spremembe so potrebne

In tudi, kakšna je bila pripravljenost za potrebne spremembe. Ja, tudi nekaj strahu in negotovosti je bilo pred korakom v neznano! Na koncu je pretehtal argument, da gre za enkratno in neponovljivo priložnost, pri kateri se odločitve tehtajo z drugimi merili

* * *

Okoljsko poglavje je bilo drugo najobsežnejše, takoj za kmetijstvom. Če me spomin ne vara, je na začetku poglavij okoljski *acquis* obsegal dobrih 20.000 strani. Med pogajanji se je njegov obseg povečal še za nekaj tisoč strani. Še danes gojim veliko spoštovanje do kolegov iz takratnega Ministrstva za okolje in prostor, ki so se suvereno spopadli z obsežno materijo, da smo se zlahka primerjali z drugimi kandidatkami. Z nekaterimi izmed kolegov me je družilo večletno sodelovanje na nekdanjem Republiškem komiteju za varstvo okolja in urejanje prostora, ko smo postavili na noge sektor za varstvo okolja. Še vedno so živi spomini na davno leto 1987, ko smo s sodelovanjem GZS v dvorani tedanje Iskre organizirali veliko konferenco o Evropi 92 in varstvu okolja. Za to konferenco je bila narejena prva analiza razlik med domačo zakonodajo in pravnim redom Unije. Vedeli smo, da bo t. i. mastrichtska Evropa odprla trg samo tistim, ki bodo spoštovali okoljevarstvene zahteve. Niti sanjali nismo, da bomo že čez dobrih deset let sodelavci pri pogajanjih za vstop v Evropsko unijo

Danes zveni morda smešno, ampak na začetku je bilo v obtoku veliko pogledov na to, kaj je uspešen pogajalec in kaj so uspešna pogajanja. Ali se njihova kakovost meri s številom prehodnih obdobji? O čem in kako se bomo sploh pogajali? Kako uveljaviti spremembe, ko pa je prevladovalo deklarativno zavzemanje za velike cilje – vendar, lepo prosimo, brez sprememb. Ta in druga vprašanja so hitro dobivala odgovore. Zelo hitro je postalo jasno, da so pogajanja dejansko tehnično natančen dogovor o načinu prenosa in uveljavitve okoljskega pravnega reda EU ter da tak dogovor zahteva poznavanje razlik in načina, kako jih odpraviti. Ni bilo tako preprosto, kakor je preprosto prebrati. Najprej je bilo treba priznati, da problem obstaja. S tem je bilo kar nekaj težav. Mantra »*mi smo dobri, pri nas ni problemov*« je bila močno udomačena. Podobno je bilo kar nekaj težav s tehnično nenatančnim in neobvezujočim jezikom, predvsem na začetku. Največ dela je bilo ob branju in popravljanju prvih

besedil. Ni šlo za nesposobnost – ta posel smo preprosto opravljali prvič. Rutina je prišla izredno hitro, pogajalski stroj je stekel brez emocij. Če je bilo seznanjanje s pravnim redom Unije še sorazmerno neproblematično, je vsa ekipa z začetkom dvostranskega pregleda usklajenosti zakonodaje vstopila v jedro zgodbe

Delo smo znali končevati ob vseh mogočih urah, tudi v zgodnjih jutranjih urah v prostorih našega predstavništva v Bruslju, ne ravno v sozvočju z nešteto krat ponovljeno zgodbo o dobro plačanih in lenih uradnikih. Pisale so se tudi anekdote. Med nastajanjem zapisnika o pregledu usklajenosti zakonodaje so zlikovci vlomili v nadstropje pod nami in ob izhodu nas je pričakala in popisala policija. Čez teden dni spet, ker je bila med tem zamenjana uničena ključavnica in je bilo treba poklicati na pomoč uradne osebe, da so vlomili vrata. Bilo pa je malo lažje, ker smo bili s prvim možem policije že skoraj na »ti«.

Veliko nas je zaposlovalo vprašanje o številu prehodnih obdobji, prva tipanja v vse mogoče smeri so se hitro izšla z oblikovanjem osnovnega sporočila Slovenije: v Unijo smo želeli zaradi sprememb na bolje, ne torej da zadržimo, ampak da čim prej izboljšamo stanje. V prvem pogajalskem izhodišču je bilo tako oblikovano jasno sporočilo, da želi Slovenija državljanom čim prej zagotoviti enako raven varovanja okolja, kakršna je uveljavljena v Uniji. Za tako formulacijo je bilo skrito tudi sporočilo, da želimo in smo pripravljeni prevzeti obveznosti, vendar da želimo uživati enak dostop do finančnih virov, kot je to veljalo za t. i. »stare« članice Unije. Danes zveni preprosto, takrat pa so krožile zelo različne možnosti. Tudi o različnem dostopu do virov

V pogajanjih smo se naučili veliko. Da je pravica drugih držav do strahu pred jedrskimi objekti splošno priznana in da lahko ta strah odpravijo samo na znanosti utemeljena dejstva. Da je treba v pogajanjih prepričati vse in ne samo nekaj držav članic. Še danes se spomnim rdeče zastavice ene od držav, ko smo že odpirali šampanjce in bili prepričani, da so pogajanja pripeljana h koncu. To, da je bil vzrok nesporazum med ministrstvom v tej državi, je manj pomembno. Naučili smo se moči nevladnih organizacij. Ne tistih, ki so pač želeli samo spremljati proces, ampak tistih, ki so se znale dejavno vključiti vanj. Tako so nevladne organizacije izkoristile pogajalski proces za zaščito ene izmed vrst ptic, kar ni bilo mogoče

znotraj takratne Unije zaradi nasprotovanja držav, v katerih je streljanje teh istih ptic nacionalni šport in politična tema številka ena. Naučili smo se, da Komisija ne ve vsega – ko smo potrpežljivo razlagali značilnosti vodotokov na krasu. Voda prehaja iz površinske v podzemno in jo bolj malo zanima, kako je oblikovan pravni red Unije. Na prazen papir sem v Bruslju risal, kako teče Temenica, in tako pojasnjeval vprašanje, katera direktiva se nanaša na reko, ko kratek čas teče pod zemljo. Za površinske ali podzemne vode

Slovenija je 29. 3. 2001 končala pogajanja o varstvu okolja kot prva izmed desetih kandidatk med švedskim predsedovanjem Svetu EU. To je imelo močan simbolni pomen, saj je prav Stockholm gostil prvo svetovno konferenco o varstvu okolja. Imeti priložnost in čast sodelovati na izjemno odmevni tiskovni konferenci v Stockholmu je bil zame brez dvoma vrhunec kariere.

* * *

Že med samimi pogajanjmi je postajalo vedno bolj jasno, da so ta samo del zgodbe vstopa v Evropsko unijo. Bistvo zgodbe je bilo postati uspešna članica Evropske unije, ki točno ve, kako izkoristiti svoje primerjalne prednosti v novem okviru. Na okrogli mizi OECD o odprti družbi v pravkar prenovljenem hotelu Union leta 2002 v Ljubljani se je porodila zamisel oblikovati Vizijo Slovenije v pogojih članstva v Uniji s pomočjo aktivnih državljanov. Delo pri tej viziji je bilo v letih 2002–2003 končano. Slovenija je bila opredeljena kot prostor srečevanja – od turizma do vrhunske znanosti in gospodarstva. Določena so bila štiri področja prednostnih naložb – v državljane, v infrastrukturo, v znanost ter v varstvo narave in kulture. Razvoj je bil zasnovan na poudarjeni razpršenosti z naslonitvijo na lokalne vire in znanje. Vse je bilo pripravljeno, da se začne valiti velika razvojna snežena kepa. Zamisel je namreč bila, da se v posameznih družbenih razredih začnejo iskati projekti, ki bi Vizijo uresničevali. O tem, kaj se dogaja, sem imel priložnost seznaniti tudi ves politični vrh, zbran na razgovorih o prihodnosti pri dr. Drnovšku. Poslušal ali pa slišal, kot vse kaže, ni nobeden nič.

Sledil je vstop v Evropsko unijo. In sledil je konec evforičnega pričakovanja. In streznitev.

Pogajalska skupina je bila razpuščena. Bolj ali manj tiho, brez besed. Tudi zahvale niso presegle minimalnega še potrebnega praga. Skrb za skupno se je umaknila skrbi za posamično.

O Viziji ni nihče od odgovornih hotel slišati. *Where the worlds meet* je nadomestil *I feel Slovenia*. Pravica ne vedeti in ne poznati je dobila državljanstvo. S kopičenjem težav so se vrstile zahteve, da Slovenija dobi Vizijo. To so zahtevali tudi ugledni profesorji, ki sem jim sam poslal vso dokumentacijo v zvezi z njo.

* * *

In kaj se je dogajalo glede okolja? Marsikaj smo naredili hitreje, kakor bi, če bi ostali zunaj. Morda še največji je bil napredek pri čiščenju odpadnih voda. Tudi marsikatera okoljska vrednota je ostala ohranjena.

Več je ostalo na drugi strani bilance. Okolje je ostalo obrobno področje in predmet trgovanja s položaji v zadnjih fazah vsakokratnih koalicij. Bolj kot razvojni naboj varstva okolja je učinkovala grožnja s kaznijo z Evropskega sodišča. Zdi se, da se je kompas pokvaril. Težje so začeli dobivati problemi, ki temeljijo na visoki stopnji verjetnosti, in ne problemi, katerih posledice so nedvoumne. Bolj so nas začeli skrbeti izpusti CO₂ kakor delci v ozračju mest. Finančni tokovi so sledili zapisanemu.

Slovenija je tam, kjer je. Ne zaradi članstva v Evropski uniji – pogajanja niso nič kriva za globoko krizo, v kateri smo. Začeti bo treba od začetka. Kot članici Evropske unije nam bo lažje. In tudi zato se je splačalo.

Morda bo počasi celo kdo vzel v roke Vizijo, ki je bila izdelana z enim samim namenom: da postanemo uspešna država članica, ki bo znala prepoznati in izkoristiti svoje primerjalne prednosti. Vizijo, ki so jo izdelali aktivni državljani, na katere deklarativno tako zavzeto prisegamo.

Skupna zunanja in varnostna politika



Mitja Drobnič

V času pogajanj član OPS (1998-1999)
in vodja Sektorja za evropske integracije
in ekonomske odnose na Ministrstvu za
zunanje zadeve; danes Vodja Delegacije
EU v Črni Gori

**»Članstvo v EU ni brezplačno darilo! Prinese zgolj
nove možnosti, ki jih je treba šele izkoristiti. Slovenija
je izkoristila osnovne prednosti in možnosti, številne
pa manj, kot bi jih lahko.«**

Evropska unija je najpomembnejše področje mojega strokovnega dela. Z njo se ukvarjam od leta 1992, ko sem postal sodelavec Ministrstva za zunanje zadeve RS. Zavedam se, da po desetih letih članstva morda ni več tako zanimivo govoriti o začetkih procesa vključevanja. Toda zame je to še vedno zgodba, ki ima več delov, in nekateri bodo šele nastali. Lahko smo ponosni, da smo bili med najučinkovitejšimi državami v pogajanjih. Še preden so se začela, je slovenska vlada sprejela Strategijo Slovenije o vključevanju v EU – ekonomski in socialni del. Slovenska strategija je postala dokument, ki je Evropski komisiji pomagal razumeti naloge, ki jih morajo pri vključevanju v EU opraviti vse druge tranzicijske države

Začetek pogajanj sem dočakal kot namestnik vodje Misije RS pri EU v Bruslju. Član ožje pogajalske skupine sem bil kratek čas v letih 1998 in 1999, moje delovno področje pa je bila skupna zunanja in varnostna politika. Težišče vsebinskega dela v zvezi s pogajanjem je bilo pri Službi Vlade RS za evropske zadeve in seveda pri ožji pogajalski skupini, Ministrstvo

za zunanje zadeve pa je zagotavljalo ministru za zunanje zadeve, ki je bil formalno glavni pogajalec in je sodeloval na medvladnih konferencah, strokovno podporo. Pogajalsko poglavje o skupni zunanji in varnostni politiki ni bilo zelo zahtevno, saj je EU takrat šele začela razvijati to politiko

* * *

Svoj prispevek nadaljujem s časovnim preskokom v leto 2002, ko sem bil imenovan za veleposlanika RS v Egiptu, Jordaniji, Katarju, Kuvajtu, Savdski Arabiji in Združenih arabskih emiratih. Šest mesecev pred vstopom sem skupaj z drugimi veleposlaniki bodočih članic začel sodelovati na sestankih veleposlanikov EU v Kairu. Imeli smo status opazovalcev. Toda že pred tem sem občutil ugodnosti prihajajočega polnopravnega članstva. Pridobivati različne informacije, potrebne za spremljanje notranjega političnega in gospodarskega položaja v Egiptu, informacije, koristne za spodbujanje dvostranskega gospodarskega sodelovanja, ali spremljati burna in zapletena dogajanja na Bližnjem vzhodu ni bilo enostavno. V veliko pomoč so mi bili veleposlaniki članic EU, še posebno večjih držav, med njimi nemški, italijanski in britanski veleposlanik. Tudi odnos egiptovskih oblasti, posebno ministrstva za zunanje zadeve, se je spreminjal in čutili so, da Sloveniji posvečajo vedno več pozornosti

Po vstopu v Unijo smo veleposlaniki novih članic enakopravno sodelovali v dejavnostih EU, ki jo je takrat predstavljal še veleposlanik predsedujoče države (danes je to vodja delegacije EU). Delo pod okriljem EU je postalo lažje. To se je čutilo tudi na konzularnem področju. Ob eksploziji bombe v letovišču Dahab leta 2006 sem najprej od nemškega veleposlanika dobil obvestilo, da med žrtvami in ranjenimi ni slovenskih državljanov. Nemško veleposlaništvo je imelo zaradi velikega števila turistov hiter dostop do informacij

Ugodne učinke polnopravnega članstva sem čutil tudi v drugih državah, v katerih sem bil nerezidenčni veleposlanik. V zalivskih državah je zelo pomembno poznati lokalne običaje, ki se razlikujejo od tistega, kar smo vajeni v Sloveniji. Kadar koli sem potoval v Katar, Kuvajt, Savdsko Arabijo in Združene arabske emirate, sem vedno najprej obiskal nekatere veleposlanike EU (Nemčije, Velike Britanije, Avstrije, Poljske ...). V Jordaniji smo imeli veleposlaniki EU dvakrat letno delovno kosilo s kraljem.

Po 1. maju 2004 so nove članice začele sodelovati pri izvajanju skupne zunanje in varnostne politike EU. Bližnjevzhodni mirovni proces je bil dežurna tema. Veleposlaniki nekaterih novih članic so bili nemudoma seznanjeni z zahtevami iz zunanjih ministrstev po dodatnem poročanju zaradi udeležbe na ministrskih sestankih zunanjih ministrov in delovnih skupin v Svetu. Vsi skupaj smo ugotavljali, da nam je Unija prinesla ugodnosti, a hkrati več dela.

* * *

Iz Egipta sem se v Slovenijo vrnil l. 2006. Takrat je bila na Ministrstvu za zunanje zadeve že najpomembnejša tema priprave na predsedovanje Svetu EU, ki so prevladoval nad vsemi drugimi dejavnostmi

V letu 2006/2007 se je Slovenija potegovala za sedež nadzornega organa satelitskega sistema Galileo. Bil sem član delovne skupine, ki jo je vodilo Ministrstvo za znanost in tehnologijo. Bili smo zelo učinkovita delovna skupina, ki je hitro naredila načrt lobiranja in ga začela uresničevati. Takrat ni bila sprejeta odločitev o sedežu in tako nismo dobili formalne potrditve uspešnosti našega dela. Toda še danes mislim, da je bila to zelo uspešna lobistična akcija.

Ministrstvo je imelo med pripravami na predsedovanje tudi pomembno vlogo pri reševanju organizacijskih, kadrovskih in prostorskih problemov Stalnega predstavništva v Bruslju. V letih 2006 in 2007 smo urejali ključna kadrovska vprašanja. Zbirali smo izkušnje drugih držav in na tej podlagi določili organizacijsko sestavo, tako pa število potrebnih sodelavcev. Včasih je bilo zelo naporno iskati kompromis med potrebami in razpoložljivimi sredstvi

Zunanji minister je zelo pozno, šele spomladi 2007, imenoval političnega direktorja, ki zaseda enega od ključnih položajev pri predsedovanju glede skupne zunanje in varnostne politike. Jaz sem bil na ta položaj imenovan v juniju 2007, torej le šest mesecev pred začetkom predsedovanja. S sodelavci in predsedujočimi 27 delovnih skupin smo morali hitro narediti delovni načrt priprave in ga začeti uresničevati. Svoje kolege, politične direktorje iz drugih držav, sem prosil, da pridejo v Ljubljano, saj nismo imeli časa za obiske v prestolnicah. Z veliko pripravljenosti so se odzivali. Med začetkom septembra in začetkom decembra 2007 smo imeli včasih v Ljubljani tudi

po tri delegacije iz zunanjih ministrstev hkrati. Sadove našega dela je bilo mogoče hitro opaziti. Iz razgovorov s predsedujočimi delovnih skupin, ki so bili ključni posamezniki med pripravami in samim predsedovanjem, je bilo mogoče ugotoviti, da obvladujejo svoje naloge, in že v oktobru sem bil prepričan, da bo Slovenija za predsedovanje na zunanjepolitičnem področju dobro pripravljena.

Kot politični direktor sem med pripravami opravil le tri potovanja v tujino. Eno med njimi je bilo v Washington. Potem ko je v javnost prišlo poročilo Veleposlaništva RS v Washingtonu o mojih pogovorih v State Departmentu, me je zunanji minister v januarju 2008 razrešil s tega položaja. Iz epicentra dogajanja sem zdrsnil na obrobje, od koder sem z zadovoljstvom opazoval uspešno delo svojih kolegov.

Mislim, da je bilo predsedovanje Svetu EU zvezdni trenutek delovanja Slovenije v EU. Ugotovitev velja za vsa področja, ne le za zunanje zadeve. Uspeh je temeljil na visoki stopnji motivacije ljudi, ki so pri tem sodelovali. Pomemben del bremena je slonel na mlajših sodelavcih, ki so dobili pogodbeno zaposlitev za določen čas in so po predsedovanju odšli. Na zunanjepolitičnem področju je bil najpomembnejši dosežek povezan s sklepi o Kosovu. Pod slovenskim predsedovanjem je bil narejen prvi korak, ki je državam Zahodnega Balkana nekaj let pozneje prinesel tako težko pričakovano odpravo vizumov.

* * *

Svoj prispevek nadaljujem s preskokom v leto 2009, ko sem bil imenovan za veleposlanika v Berlinu. Med vprašanji, povezanimi z EU, s katerimi sem se največ ukvarjal in so bila najzahtevnejša, lahko, ne da bi dolgo premišljeval, omenim vprašanji odnosov s Hrvaško in sprejemanja ukrepov za obvladovanje finančne krize v EU. Na vsakem koraku sem se srečeval s trdimi nemškimi stališči, ki niso izražala nobenega razumevanja za slovensko blokado pogajanj s Hrvaško. Dajal sem pojasnila zveznemu predsedniku ob izročitvi poverilnih pisem, zunanjemu ministru, državnemu sekretarju v zunanjem ministrstvu, v Uradu zvezne kanclerke. Nič se ni spremenilo! Vedno znova sem ugotavljal, da veleposlanik v takih primerih ne more nadomestiti lobiranja na višjih ravneh, pa če je še tako dejaven in spreten.

Spremljanje delovanja nemške vlade pri iskanju izhoda iz finančne krize je bila strokovno zelo zahtevna naloga, morda najzahtevnejša od vseh, kar sem jih do zdaj opravljal v svoji diplomatski karieri. Nemčija je od vsega začetka finančne in gospodarske krize igrala vodilno vlogo pri iskanju rešitev. Spremljanje nemških stališč je pomenilo biti v žarišču dogajanj in pričakovanj iz Ljubljane so bila velika. Za vsak pogovor sem se moral obsežno pripraviti s pomočjo sodelavcev v Stalnem predstavništvu v Bruslju in Ministrstvu za finance v Ljubljani. V Uradu zvezne kanclerke so pred menoj sedeli ljudje, ki so neposredno sodelovali pri oblikovanju nemških stališč in predlogov. Treba je bilo vsaj okvirno poznati problem, da sem razumel sporočila in postavljaj vprašanja. Ker je bila Slovenija del evrskega območja, je bila za Nemčijo, ki je iskala podporo za svoje predloge, pomembna, pomembnejša od nekaterih mnogo večjih držav, ki niso bile del evrskega območja. To nam je odpiralo vrata, ko smo iskali informacije. Pomagalo nam je tudi pri dvostranskih odnosih zunaj EU.

Ko sem delal kot veleposlanik v Berlinu, sem se prijavil na več razpisov za mesto vodje delegacij EU po svetu. Izbran sem bil za vodjo Delegacije EU v Podgorici. Postopek kandidiranja je zahteven in konkurenca je velika. Tisti, ki mislijo, da je najpomembnejše, da Slovenija lobira za svoje kandidate, se motijo – kandidat mora dobiti bitko sam. Pri tem šteje predvsem posebno znanje, ki ga drugi kandidati nimajo. Meni so najbolj pomagale izkušnje iz tranzicije in priprav Slovenije na članstvo v EU.

* * *

Predstavil sem nekaj lastnih izkušenj o spremembah, ki sem jih doživeljal v povezavi s polnopravnim članstvom. Rad pa bi dodal nekaj splošnejših misli. Članstvo v EU ni brezplačno darilo! Prinese zgolj nove možnosti, ki jih je treba šele izkoristiti. Slovenija je izkoristila osnovne prednosti in možnosti, številne pa manj, kot bi jih lahko. Če ne bi bilo EU, bi bila Slovenija veliko manj prepoznavna po svetu in športni uspehi bi nas le tu in tam reševali iz tega. Če želimo v prihodnosti bolje izkoristiti možnosti, ki nam jih ponuja EU, moramo povečati svojo učinkovitost. Majhne države morajo biti boljše od velikih, če hočejo biti enake! Če lahko to dosegamo v športu, lahko tudi na drugih področjih. Treba je vlagati v človeške vire. Pri tem bi se morali zavedati, da je naš največji sovražnik povprečje. Dokler smo povprečni, nas ne opazi nihče!

Skupna zunanja in varnostna politika



Dragoljuba Benčina

V času pogajanj članica OPS (2001-2002) in vodja Sektorja za evropske integracije in ekonomske odnose na Ministrstvu za zunanje zadeve; danes generalna direktorica Direktorata za globalne zadeve in politično multilateralo na Ministrstvu za zunanje zadeve.

»Pričakujem, da bo Slovenija po izhodu iz recesije gospodarsko uspešna in močnejša nadaljevala svoje donatorstvo v mednarodnih razvojnih projektih, tudi z vključevanjem svojega znanja in gospodarstva in svojih nevladnih organizacij.«

Članica ožje pogajalske skupine sem postala leta 2001, ko me je po vrnitvi iz Stockholma, kjer sem bila štiri leta veleposlanica, takratni minister imenoval za vodjo Sektorja za evropske integracije. Hkrati sem bila imenovana za članico delegacije Pridružitvenega sveta med EU in RS, ki jo je vodil zunanji minister. Od leta 2002 sem vodila še skupino za podporo slovenskim članom v Konvenciji za prihodnost Evrope.

Kot predstavnica zunanjega ministrstva v OPS sem bila odgovorna predvsem za poglavje o skupni zunanji in varnostni politiki. To poglavje je bilo vsekakor manj obsežno in zahtevno kakor nekatera druga. Pri drugih poglavjih smo bili takrat zlasti pozorni, da se ne bi v kak dokument ali zemljevid prikradla dokončna mejna črta s sosednjo Hrvaško. Pozorno smo spremljali tudi vmesna poročila o stanju pripravljenosti naše države, ki smo jih dobivali iz Bruslja. Takrat so bila v njih redno navedena nerešena

vprašanja s Hrvaško kot npr. problematika NLB in hrvaških varčevalcev, neurejen status NEK in neurejeno mejno vprašanje. Druga nerešena vprašanja s sosednjimi državami so se urejala že v predpristopnih fazah. Spomnim se predvsem avstrijskega pritiska glede denacionalizacijskih postopkov in italijanskega veta zaradi nepremičnin – poznejši španski kompromis – ter zelo odmevnega problema zapiranja brezcarinskih prodajaln na mejnih prehodih z Avstrijo in Italijo ...

Vzdušje v OPS je bilo odlično, delovno, polno pozitivnega naboja. Bilo mi je v čast sodelovati v njej, še zlasti ker jo je vodil Janez Potočnik. Med mojim veleposlaniškim mandatom je kot glavni pogajalec predstavljal slovenske dosežke in prednosti na Finskem, Švedskem in Danskem. S svojimi znamenitimi prosojnicami in pozneje powerpointom, enostavnim in jasnim nastopom je povsod prepričal in navdušil še tako zahtevno publiko.

Na Švedskem in Finskem (takrat novi članici od leta 1995) smo se vsi ogromno naučili, obe državi sta tudi že predsedovali, in sicer Finska v drugi polovici 1999, Švedska pa v prvi polovici leta 2001. Po finskem zgledu smo se tudi pri nas odločili glede velike vloge Državnega zbora v pogajalskem procesu in pri potrjevanju pogajalskih izhodišč po posameznih poglavjih. Obe državi sta že vabili predstavnike držav kandidat na nekatera ministrska srečanja. Tako smo sodelovali z zunanjim ministrom na razpravah o zunanjepolitičnih vprašanjih. Seznanjali smo se s tem, kako poteka usklajevanje stališč do pomembnih in nujnih zunanjih zadev, ki jih je bilo veliko vseh povsod na bližnjih in bolj oddaljenih območjih. In teh tem seveda, žal tudi bolj žalostnih, vse do danes ni zmanjkalo – te dni taki pogovori in usklajevanje potekajo zaradi dogodkov v Ukrajini

* * *

Skupna zunanja in varnostna politika sta se seveda med delovanjem OPS do danes precej spremenili. Pred kratkim smo ustanovili Skupno evropsko zunanjo službo, ki jo vodi visoka predstavnica, »prva zunanja ministrica EU«, in v kateri ima Slovenija že dva veleposlanika. Prvi je veleposlanik Samuel Žbogar v Prištini, drugi pa tudi pisec prispevka in član OPS veleposlanik Mitja Drobnič v Podgorici. Tudi v ožji diplomatski ekipi lady Ashton je že kar nekaj naših mlajših kolegic in kolegov

Po vstopu v EU smo se hitro navadili delovanja v različnih telesih in institucijah, najbolj seveda v tistih, ki pripravljajo gradivo in teme za svet zunanjih ministrov. Odkrili smo prednosti, pa tudi pasti sodelovanja s 26 oz. že 27 sočlanici – v tako elitni družbi je v zunanji politiki težko biti vedno izviren ali ustvarjalen. Svoje znanje smo in še vedno delimo na številnih področjih pristopanja s sedanjimi kandidatkami, ki našo pripravljenost sprejemajo, npr. z Makedonijo ali Črno goro

Se je pa precej spremenilo na bolje za naše državljane, ki so po vstopu samodejno postali tudi državljani EU. Odprle so se poti do projektov in finančnih sredstev, dostop do delovnih mest in študija ter raziskovanja v drugih državah članicah ... Z vstopom v schengenski prostor smo se prišli v prostor brez meja, brez mejnih kontrol in čakanja v dolgih vrstah. To in uvedba evra gotovo tudi danes ugodno vpliva na naš turizem in širše gospodarstvo ter storitve. Hkrati lahko vsi, ki se znajdemo v stiski v tujini, računamo na konzularno in drugo nujno pomoč katere od članic. Solidarnost in medsebojna pomoč sta pomembni vrednoti povezave

Zunanja politika kljub napredku po sprejetju Lizbonske pogodbe ostaja v pretežni pristojnosti posamezne članice. Stališča do mednarodnih problemov ali konfliktov so slej ko prej večkrat neenotna. Za primerjavo z zunanjo trgovino, v kateri nastopamo izrazito enotno, EU v zunanji politiki težje nastopa z enim glasom. Tudi tukaj nas čaka še veliko dela in izzivov za prihodnost.

* * *

V prihodnjem desetletju si želim, da bi bilo v neposredni okolici in po svetu manj težav ter da bi se EU manj ukvarjala s pripravo in posredovanjem stališč in preprečevanjem konfliktov ter se še več posvečala razvojnim, humanitarnim in okoljskim projektom, ozaveščanju o pomenu spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ter enakih možnosti. Pričakujem, da bo Slovenija po izhodu iz recesije gospodarsko uspešna in močnejša nadaljevala svoje donatorstvo v mednarodnih razvojnih projektih, tudi z vključevanjem svojega znanja in gospodarstva in svojih nevladnih organizacij. Glede mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči je v EU ogromno priložnosti, ki jih doslej nismo znali ali utegnili dobro izkoristiti. Seveda pa tudi tukaj brez lastnega finančnega vložka in znanja ne bomo uspešni

Proračun EU:
finančni sveženj pristopnih pogajanj in
pogajanja o večletnih finančnih okvirih



Mag. Helena Kamnar

V času pogajanj članica OPS in državna sekretarka na Ministrstvu za finance; danes svetovalka predsednika republike za ekonomsko in socialno politiko



Prof. dr. Mojmir Mrak

V času pogajanj svetovalac vodje OPS in profesor na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani; danes Jean Monnet Chair profesor na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani

»Sloveniji ... je z učinkovito notranjo organizacijo in primerno vodenimi pogajanjem uspelo zagotoviti končne dogovore, katerih sestavni del je bil dostop do precejšnjega obsega kohezijskih sredstev in sredstev za razvoj podeželja. Drugo vprašanje pa seveda je, ali oziroma kako uspešno smo ta sredstva izkoristili in uporabili za ekonomski in širši družbeni razvoj Slovenije.«

Avtorja tega prispevka sta v ožji pogajalski skupini za vstop Slovenije v EU delovala v različnih vlogah. Dr. Mrak je kot svetovalec vodje pogajalske skupine začel sodelovati leta 2000, to je v času, ko so pogajanja prehajala v drugi in odločilni del, ki se je nanašal tudi na pogajanja o finančnem svežnju vključitve naše države v EU. Mag. Kamnar pa je bila v skupino vključena kot takratna državna sekretarka za proračun. Gledano z današnje perspektive, torej z več kot desetletne razdalje, lahko to obdobje ocenita kot izredno zanimivo po poklicni plati, saj je bilo strokovno področje povsem novo in s pomembnimi posledicami za državo, pa tudi kot zelo bogato po osebnostni plati. Po njunem mnenju je ta izkušnja obema zaznamovala nadaljnjo poklicno kariero

* * *

V nasprotju z večino drugih področij pogajanj za vstop države kandidatke v EU, ki so sektorska ali tematska, so pogajanja o finančnem svežnju oziroma o sredstvih, ki naj bi jih nova država članica vplačevala v proračun EU in ki naj bi jih iz njega prejemale, izrazito horizontalna. Za ta del pogajanj velja, da potekajo vedno v zadnjem pogajalskem obdobju, ko so v velikem delu že dogovorjeni vsebinski vidiki vstopa, zlasti v zvezi s kmetijsko in kohezijsko politiko, in ko je znano, kdaj se bodo pogajanja končala oziroma kdaj naj bi država vstopila v EU. Pogajanja o finančnem svežnju vedno obsegajo obdobje od vstopa države v EU do izteka tekočega večletnega finančnega okvira (VFO), za katerega je že sprejet dogovor držav članic o vsebinskih prednostnih nalogah, ki naj bi se v srednjeročnem obdobju financirale iz evropske blagajne

Slovenija se je o finančnih pogojih svojega vstopa v EU pogajala skupaj z devetimi drugimi državami kandidatkami, pogajanja pa so zajemala obdobje od včlanitve maja leta 2004 do konca leta 2006. To je bilo obdobje VFO, imenovano Agenda 2000, ki se je nanašalo na leta 2000 do 2006 in o katerem so države EU-15 dosegle dogovor že leta 1999. Ta dogovor je bil sklenjen na dveh predpostavkah, ki sta obe močno vplivali na poznejši tok pogajanj o finančnem svežnju za vstop novih držav. Prvič, z dogovorom je bilo predvideno, da nove članice v obdobju Agende 2000 ne bodo upravičene do prejemanja neposrednih plačil iz skupne kmetijske politike. To je pomenilo, da za ta namen ni bilo rezerviranih sredstev. Razlog za tako odločitev je bil, da se bodo cene kmetijskih izdelkov v

teh državah po vstopu v EU zvišale, torej ni bilo vsebinskih vzrokov za neposredna plačila tem državam. In drugič, predvidevalo se je, da bo v EU vstopilo šest novih držav leta 2002. Kot je znano, se predpostavki nista uresničili. Glede neposrednih plačil je bilo med pogajanci dogovorjeno, da bodo nove članice v celoti vključene v ta del skupne kmetijske politike na podlagi 10-letnega prehodnega obdobja, ki se je končal leta 2013. Glede velike vzhodne širitve EU, katere sestavni del je bila tudi Slovenija, pa je namesto šestih vstopilo kar deset držav, in to šele leta 2004.

Slovenija je kot zadnja skočila na vlak t. i. luksemburške skupine držav kandidatk, ki so začele pogajanja za vstop aprila 1998. Medtem ko smo v prvem pogajalskem obdobju imeli kar nekaj težav z dinamiko usklajevanja in prenašanja evropskega pravnega reda, zaradi česar smo v enem od letnih poročil Evropske komisije dobili tudi resno opozorilo, so pogajanja v drugem delu tekla bolj gladko. Slovenija je imela zato konec leta 2001 formalno zaprta ali vsaj dogovorjena vsa pogajalska poglavja razen tistih, ki so se nanašala na finančni sežanj. Tega dela pogajanj pa nismo mogli začeti, ker smo kot del konvoja morali čakati na počasnejše kandidatke. Ključni razlog, da je EU hotela izvesti finančni del pogajanj v svežnju, je bil, da je bil obseg sredstev, ki je bil na razpolago novim članicam od včlanitve do konca leta 2006 določen z dogovorom EU-15 o Agendi 2000. Šlo je za okoli 40 milijard EUR

Institucionalni okvir celotnega svežnja, v katerem so potekala pogajanja o finančnem svežnju EU-10, je bil za Slovenijo izrazito neugoden. Vzrokov je bilo več. Naj navedeva samo dva najpomembnejša. Prvi se nanaša na sredstva za kohezijsko politiko. Poleg Cipra je bila Slovenija gospodarsko najbolj razvita med vsemi kandidatkami. To je pomenilo, da je bila ob delitvi nespremenljivega obsega sredstev za kohezijske namene v EU-10, ki je sicer potekala po objektivnih merilih, obravnavana kot nekakšen »Luksemburg novih držav članic«. Drugi dejavnik, ki je oteževal finančni del naših pogajanj, pa se je nanašal na sredstva za skupno kmetijsko politiko. Slovenija jo je simulirala že v letih pred vstopom v EU, tako da so naši kmetje prejeli iz državnega proračuna subvencije, ki so bile po svojem obsegu na ravni približno polovice tistega, do česar bi bili upravičeni iz neposrednih plačil v državah EU-15. Ker je bilo že pred pogajanci jasno, da bodo sredstva za neposredna plačila vsaj v prvih letih članstva bistveno nižja od tistih, ki so jih kmetje dobivali iz proračuna

RS pred članstvom, je obstajala nevarnost, da bodo slovenski kmetje po vstopu v finančno slabšem položaju kakor pred vstopom. V skladu s pravnim redom EU države članice iz svojih proračunov namreč ne smejo kmetov dodatno subvencionirati

Ključna cilja, ki si ju je Slovenija zastavila za finančni sveženj pogajanj, sta bila, da je pozitiven neto finančni položaj (razlika med sredstvi, dodeljenimi Sloveniji iz proračuna EU, in vplačili naše države v proračun EU) vsaj tako ugoden, kot je bil v zadnjem letu pred članstvom, in da subvencije slovenskim kmetom zaradi vstopa v EU ne smejo biti nižje, kot so bile v zadnjem letu pred včlanitvijo. Poleg tega smo ves čas sledili še enemu cilju: vzpostaviti čim bolj zanesljivo podlago za finančna pogajanja o naslednjem VFO

Kljub izrazito neugodnemu pogajalskemu izhodišču, ki je izviralo iz naše razmeroma visoke razvitosti v primerjavi z drugimi kandidatkami, pa tudi iz naše posebnosti glede kmetijskih subvencij, smo oba zastavljena cilja dosegli. Načrtovani pozitiven neto finančni položaj v povprečni letni višini okoli 80 milijonov evrov oziroma 0,35 % BDP nam je uspelo zagotoviti s strategijo pogajanj, ki je temeljila na treh elementih.

Prvič, izrazito neugoden pogajalski položaj glede kohezijske politike smo vsaj v enem delu izravnali z dodatnimi prilivi na podlagi proračunskih nadomestil. Zanimiva je bila takratna razprava v Sloveniji, ali naj si bolj prizadevamo, da povečamo delež kohezijskih sredstev in si tako izboljšamo izhodiščno podlago za pogajanja o VFO 2007-2013, ali pa naj bolj sledimo kratkoročnim ciljem in se osredotočimo na povečanje proračunskih nadomestil

Drugič, pri kmetijstvu, za katero je bilo mogoče pričakovati, da bo dogovor o neposrednih plačilih enak za vse nove države, smo se v pogajanjih osredotočili na dvojce. V zvezi s prvim stebrom skupne kmetijske politike smo na naš predlog dosegli dogovor o t. i. plačilih »top-up«, v skladu s katerimi je bilo Sloveniji dovoljeno, da v prvih letih članstva sofinancira subvencije kmetom iz svojega proračuna. S tem je bil v celoti dosežen cilj, da se finančni položaj kmetov zaradi vstopa v EU ni poslabšal. Drugi strateški cilj v finančnem delu kmetijskih pogajanj pa je bil usmerjen v zagotovitev finančno čim ugodnejšega svežnja za razvoj podeželja. Ker

so druge kandidatke namenjale razmeroma malo pozornosti temu delu pogajanj in ker so se države EU-15 zavedale, da je finančni sveženj za Slovenijo glede kohezije neugoden, je bil tudi ta cilj v celoti dosežen. To pa ni bilo pomembno samo za obdobje 2004–2006, temveč je imelo izrazito ugoden vpliv tudi za dodelitev sredstev Sloveniji za razvoj podeželja v pogajanjih za naslednji VFO. Pri delitvi sredstev za razvoj podeželja med države članice je imela namreč v preteklosti pomembno vlogo »dota«, ki jo je država prinesla v nova pogajanja. In ta »dota« iz pristopnih pogajanj je bila za Slovenijo izrazito dobra.

In *tretjič*, Slovenija je z nekaterimi drugimi pobudami v finančnem delu pogajanj poskušala izboljšati svoj položaj glede na proračun EU in se tako približati položaju, ki sta ga do proračuna EU takrat imeli Portugalska in Grčija s približno enakima BDP na prebivalca kakor Slovenija. Ključen je bil dogovor o t. i. schengenskem instrumentu, s katerim si je naša država zagotovila dostop do precejšnjih sredstev proračuna EU, potrebnih za vzpostavitev schengenske meje

* * *

Že kmalu po vstopu v EU se je Slovenija, tokrat kot polnopravna članica, vključila v pogajanja o VFO za obdobje 2007–2013. Države članice EU svoje javne finance na ravni EU urejajo z dvema ključnima instrumentoma. Eden je VFO, ki daje vsebinske smernice za financiranje proračuna EU v srednjeročnem, običajno sedemletnem obdobju in določa zgornjo mejo izdatkov proračuna EU za celotno obdobje. Drugi instrument pa je letni proračun EU, s katerim se izvaja tisto, kar je bilo dogovorjeno z VFO. Slovenija je do zdaj sodelovala v pogajanjih o dveh VFO, za obdobje 2007–2013 in v pravkar končanih pogajanjih za obdobje 2014–2020. Izkušnje kažejo, da so pogajanja o VFO ena najzahtevnejših v EU ter običajno trajajo dve do tri leta. Za dogovor je namreč potrebno soglasje vseh držav članic, poleg tega je z Lizbonsko pogodbo bistveno bolj pomembno vlogo v tem procesu dobil tudi Evropski parlament.

Podobno kakor v finančna pogajanja, povezana z vstopanjem v EU, je naša država tudi v pogajanja o obeh VFO vstopila dobro organizirana. Pri tem je bila obakrat ključna koordinacijska skupina, ki so jo sestavljali visoki državni uradniki iz ustreznih resorjev in nekateri strokovnjaki

iz akademskih krogov. Poudariti velja, da je ta skupina med pogajanji o posameznem VFO ostala bolj ali manj nespremenjena, čeprav so se v obeh primerih zaradi parlamentarnih volitev zgodile pomembne politične spremembe v državi in tudi v vladnih koalicijah. Delo koordinacijske skupine je bilo za oba VFO podprto z zelo učinkovitim modelom za simuliranje finančnih tokov med državami članicami in proračunom EU. Ta model je omogočal, da smo se lahko zelo hitro odzivali na posamezne predloge Evropske komisije ali predsedujoče države oziroma drugih držav članic. Poleg tega je omogočal kakovostno snovanje naših predlogov, in to tedaj, ko je Evropska komisija šele pripravljala predloga za VFO, pa tudi med samimi pogajanji.

V nadaljevanju bodo predstavljene nekatere ključne značilnosti pogajanj o VFO 2007–2013, nato pa ocena pravkar končanih pogajanj o VFO 2014–2020. Temeljna vsebinska usmeritev proračuna EU v obdobju 2007–2013 naj bi bila lizbonska strategija, kar z drugimi besedami pomeni, da naj bi bil proračun EU usmerjen v ustvarjanje možnosti za višjo gospodarsko rast, več delovnih mest in krepitev konkurenčnosti. VFO naj bi zagotovil popolno vključitev novih članic v kohezijsko in skupno kmetijsko politiko EU, spoštoval pa naj bi se tudi dogovor Evropskega sveta iz oktobra 2002, v skladu s katerim naj bi skupni obseg sredstev za neposredna plačila ostal na nominalno nespremenjeni ravni do konca leta 2013. Pogajanja so potekala pod močnim pritiskom glavnih neto plačnic v proračun EU, ki so vztrajale in jim je uspelo v tem, da njegov skupni obseg ne sme presegati 1 odstotka BDP EU kot celote. Vse navedeno je povzročilo, da je bil na koncu pogajanj, v katerih so države kot svoj ključni cilj poudarile neto finančni položaj, sprejet kompromis, ki je bil za EU vsebinsko slab. Zaradi zmanjševanja skupnega obsega proračuna EU in že vnaprej dogovorjenega obsega sredstev za prvi steber skupne kmetijske politike na eni strani ter zaradi številčno močne koalicije držav, vzpostavljene za obrambo koheziji namenjenih sredstev, na drugi strani so bila glavna žrtev pogajanj prav sredstva za doseganje ciljev lizbonske strategije. Kako ironično! Vseh 25 držav članic so bila polna usta podpore ciljem te strategije, a v razpravi, na katerih področjih oklestiti predlog Evropske komisije o skupnem obsegu sredstev proračuna EU za naslednjih sedem let, so bili narejeni največji rezi prav pri teh ciljih.

Čeprav je bil dogovor o VFO 2007–2013 vsebinsko slab za EU, kar

potrjuje dejstvo, da so se predsedniki držav in vlad že ob njegovem sprejemanju zavzeli za celovit »pregled proračuna EU« in morda njegovo reformo, je bil za Slovenijo vsebinsko sprejemljiv, s finančnega stališča pa celo zelo ugoden. Zagotavljal nam je pozitiven neto položaj v višini okoli 1 odstotka BDP letno, in to predvsem zaradi kohezijskega svežnja v povprečni letni višini okoli 600 milijonov evrov in svežnja za razvoj podeželja v povprečni višini precej nad 100 milijonov evrov letno. Tako ugoden finančni izid je bil tudi posledica nekaterih za nas srečnih okoliščin. Daleč najpomembnejša med njimi je, da je bil BDP Slovenije na prebivalca ob izračunavanju upravičenosti za dostop do sredstev kohezijske politike tik pod mejo 75 odstotkov povprečja EU, s čimer je naša država ostala upravičena do polnega dostopa do teh sredstev. Če bi ta prag prestopila, bi bila naša kohezijska ovojnica tanjša za več kot 1 milijardo evrov, še bolj pa bi se stanjšala, če v dogovor ne bi bila vključena posebna rešitev za t. i. »statistično prizadete regije«, za katero smo si med pogajanji močno prizadevali. Svoj delež k dobremu finančnemu izidu v pogajanjih je prispeval še sveženj za razvoj podeželja, ki je prav zaradi dobre »dote« iz obdobja 2004–2006 ostal izrazito ugoden tudi za novo obdobje.

Zaradi propadlega »pregleda proračuna EU«, ki naj bi omogočil njegovo celovito reformo nekako do leta 2010 in torej pred začetkom pogajanj o VFO 2014–2020, smo tudi v ta pogajanja vstopili z vsemi sistemskimi težavami evropskega proračuna, nakopičenimi v zadnjih 30 letih, in zato s prevlado nacionalnih interesov, izraženih kot boj za čim ugodnejši neto finančni položaj. V takih razmerah in pod močnim vplivom svetovne krize, še zlasti krize evrskega območja, smo prvič dobili VFO, ki je po skupnem obsegu manjši od predhodnega. Poleg tega VFO 2014–2020 ni prinesel bistvenih sprememb v sestavi izdatkov proračuna EU, pri katerih še vedno prevladujeta skupna kmetijska in kohezijska politika, čeprav vsaka od njiju precej spremenjena v primerjavi s prejšnjim obdobjem. Tudi viri financiranja proračuna in celoten sistem korekcijskih mehanizmov so ostali nespremenjeni, kljub prizadevanju Evropske komisije in Evropskega parlamenta za uvedbo novih, pravih evropskih davkov in zamenjavo popusta Veliki Britaniji s splošnim korekcijskim mehanizmom. Žal so bile vse resne spremembe proračuna EU ponovno predstavljene v nedoločljivo prihodnost kakor že večkrat do zdaj.

Za Slovenijo so bila pogajanja o VFO 2014–2020 velik izziv. Še preden so se začela, je bilo jasno, da ne bomo mogli ohraniti izredno ugodnega položaja, ki nam ga je uspelo zagotoviti za obdobje 2007–2013. Temeljni cilj v teh pogajanjih je torej bil, kako čim manj izgubiti v primerjavi s prejšnjim obdobjem, in to glede kohezijske politike, saj je BDP na prebivalca v državi kot celoti močno presegel prag že omenjenih 75 odstotkov povprečja EU, zaradi česar smo državo razdelili na dve regiji NUTS-2, in tudi glede razvoja podeželja, pri čemer naj bi v pogajanjih namesto »dote« iz preteklosti dobila večjo težo objektivna merila za delitev sredstev

Kljub izrazito neugodnemu izhodiščnemu položaju, v skladu s katerim bi Zahodna Slovenija – ta je po ravni razvitosti nekje pri povprečju EU – dobila malone simbolni delež sredstev, nam je s pogajanjem, na katerih je bilo naše delovanje ob sodelovanju slovenskega komisarja izredno uspešno že med pripravljanjem predloga Evropske komisije, uspelo doseči dogovor, v skladu s katerim bo naša država v naslednjih sedmih letih razpolagala z okoli 400 milijonov evrov kohezijskega denarja letno. Čeprav je zaradi vključevanja objektivnih meril tudi delež sredstev za razvoj podeželja nižji kakor v VFO 2007–2013, ostaja pričakovani pozitivni neto finančni položaj Slovenije v obdobju 2014–2020 blizu 1 odstotka BDP

* * *

Slovenija je tri dosedanja pogajanja o proračunu EU opravila dobro. Tudi v razmerah, ki so bile za našo državo objektivno neugodne, to velja za pristopna pogajanja in za pogajanja o zadnjem VFO, ji je z učinkovito notranjo organizacijo in primerno vodenimi pogajanjem uspelo zagotoviti končne dogovore, katerih sestavni del je bil dostop do precejšnjega obsega kohezijskih sredstev in sredstev za razvoj podeželja. Drugo vprašanje pa seveda je, ali oziroma kako uspešno smo ta sredstva izkoristili in uporabili za ekonomski in širši družbeni razvoj Slovenije

Spremembe ustave in usklajevanje zakonodaje, Miro Prek

Na koncu se ozrimo še na pot, prehojeno od razglasitve samostojnosti in neodvisnosti do pristopa k EU na zakonodajnem in ustavnem področju.

Poleg številnih vsakdanjih zakonskih in širših reformnih projektov so v pogajalskem obdobju obstajale prikrite skrbi, povezane z nujnimi spremembami najvišjega pravnega akta samostojne države, njene ustave. Predlogi za spremembo ustave niso bili omejeni samo na evropske zadeve, upali pa smo, da bo ustavodajalec pravočasno sprejel vsaj t. i. evropski člen, kar se je na koncu zgodilo neposredno pred pristopom k Evropski uniji. Prav s spremembami ustave se je tudi na najvišji pravni ravni končalo in zaokrožilo desetletno obdobje zakonodajnega pristopanja k Evropski uniji. To je bilo obdobje, ki je bilo dostikrat izjemno težko in včasih celo brezupno, v katerem pa je vse težave odtehtala možnost neposredno soustvarjati pogoje za pristop naše države k Evropski uniji.

Predvsem ne smemo pozabiti, da je bila ob začetku pogajanj Slovenija zelo mlada država (z besedami enega od kolegov iz ožje pogajalske skupine: »naša mlada država Republika Slovenija«), saj še ni preteklo deset let od razglasitve njene samostojnosti in neodvisnosti: nismo še sprejeli vse nujne zakonodaje, ki jo je zahtevala nova pravna država, že je bilo treba še nedokončane projekte prilagoditi pravnim zahtevam EU.

Formalni pogoji za začetek sodelovanja so bili izpolnjeni s sklenitvijo sporazuma med Slovenijo in Evropsko gospodarsko skupnostjo o vzpostavitvi diplomatskih odnosov, ki je začel veljati konec maja 1992. Vzpostavitvi diplomatskih odnosov je sledila sklenitev vrste sporazumov, med katerimi so bili najpomembnejši t. i. kooperacijski, prometni sporazum in finančni sporazum. Navedeni sporazumi niso presegali okvira klasičnega gospodarskega oziroma trgovinskega sodelovanja, zlasti pa niso dali podlage za organizirano, celovito in trajno sodelovanje med našo državo in institucijami Evropskih skupnosti ter njihovimi državami članicami.

Kljub temu je bila že v razmeroma zgodnji različici poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS št. 13/93 z dne 12. marca 1993) izrecno predpisana dolžnost predlagateljev, da morajo posebej obrazložiti skladnost posameznih zakonov in drugih splošnih aktov z uredbami in smernicami

Evropske skupnosti ter na podlagi teh smernic sprejetih domačih predpisov, pa tudi skladnost z drugimi predpisi Evropske skupnosti (20. člen poslovnika). Prizadevanja Slovenije so bila torej usmerjena v oblikovanje, predlaganje in sprejemanje zakonov in predpisov, ki bi bili s pravom Evropske unije čim bolj usklajeni.

Slovenija je bila v občutljivem obdobju hitrega prehoda iz dotedanjega gospodarskega sistema v trajno tržno zasnovan in tržno delujoč gospodarski sistem. Lastninsko preoblikovanje podjetij, sanacija in prestrukturiranje bančnega sistema, denacionalizacija, preobrazba komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave in nekatere druge sektorske reforme (na primer reforma pravosodja, državne uprave) so že tekli ali pa so se pripravljali. V vrsto novih zakonov so bili vgrajeni mehanizmi in vzvodi, ki naj bi v tem občutljivem prehodnem obdobju zavarovali interese pravnih oseb in državljanov Slovenije ali slovenski »nacionalni interes« pred prehitrim in ne dovolj preverjenim odpiranjem slovenskega gospodarstva pravu in pravilom Evropske unije. Zato je bilo treba tudi doslej že sprejete zakone in druge predpise ponovno preveriti ter jih uskladiti s pravom Evropske unije, tako pa izpolniti zahteve, ki jih je prinašalo približevanje oziroma vključevanje v evropske združevalne procese.

V grobem so potekali pri oblikovanju nove slovenske zakonodaje trije procesi: oblikovanje lastne zakonodaje za nadomestitev nekdane zvezne in usklajevanje z ustavo, oblikovanje nove zakonodaje na področjih, na katerih nekdanja zvezna in še veljavna republiška zakonodaja nista bili usklajeni s tržno zasnovanim gospodarstvom, ter oblikovanje zakonodaje, ki bo usklajena z zakonodajo Evropske unije. Idealno bi bilo, če bi bilo mogoče pri novi zakonodaji upoštevati zahteve vseh treh procesov hkrati in se tako izogniti vnovičnemu popravljanju pred kratkim sprejetih zakonov, vendar se predlagatelji zakonov in zakonodajalec sam spričo prepolnega zakonodajnega programa praviloma odzivajo na probleme, ki so trenutno akutni, in se zadovoljijo z zakonodajnim urejanjem posamičnih vprašanj ali ožjih področij namesto s postavitvijo sistema.

Ker je Slovenija že razmeroma zgodaj (leta 1989) za oblikovanje svoje zakonodaje kot referenčno pravno ureditev izbrala ureditev današnje Evropske unije, je bilo pri usklajevanju zakonodaje veliko dela že opravljenega. Skrb Evropske unije oziroma njenih institucij je bila dolgo

posvečena preizkusom formalne usklajenosti zakonodaje, a to ni bil več edini, sploh pa ne zadostni pogoj za pristop: presoja izpolnjevanja pogojev ni bila več zgolj formalna (primerjava besedil predpisov), temveč se je težišče premaknilo na presojo izpolnjevanja vsebinskih pogojev (usklajenost praks): sposobnost države in njenih institucij, da usklajeno zakonodajo tudi izvajajo.

Naslednja prelomnica je t. i. Evropski sporazum (ESP) z Republiko Slovenijo, ki je bil parafiran že leta 1995 in po enoletnih zapletih v zvezi s pripravami na podpis tudi podpisan.

Pomemben mejnik so bile spremembe ustave, ki so omogočile ratifikacijo in uveljavitev ESP.

Ustavno sodišče je izreklo mnenje (Rm-1/97, 5. junij 1997), da je ratifikacija Evropskega sporazuma mogoča šele po spremembi ustave, zato se je Vlada Republike Slovenije zavezala, da bo v čim krajšem času pripravila besedilo sprememb ustave, ki je potrebno za ratifikacijo, ustava pa je bila spremenjena julija 1997. Po burnih razpravah v zvezi z morebitno »razprodajo slovenske zemlje« je spremenjeni 68. člen ustave določal, da tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon, ali če tako določa mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor, ob pogoju vzajemnosti.

Slovenska ustava in zakonodaja sta ostali – tudi po tem, ko je ustavno sodišče izreklo svoje mnenje v zvezi z ratifikacijo ESP, in po sprejetju Ustavnega zakona o spremembi 68. člena Ustave Republike Slovenije, pa tudi po sprejetju Interpretativne deklaracije Državnega zbora Republike Slovenije v zvezi z ratifikacijo ESP in celo še po sprejetju t. i. zaščitne zakonodaje – nedodelani in nista vsebovali jasnih odgovorov na izzive, ki so jih prinašali zlasti evropski povezovalni procesi.

Sprejetje ustavnega zakona oziroma nasploh vse v zvezi s spremembo ustave je potekalo tako, kot je potekala večina zakonodajnih sprememb: kot mrzlični odziv na neposredno tegobo, ki jo je iz takega ali drugačnega razloga treba čim prej urediti, hkrati pa si oddahniti do naslednje tegobe, ki bo zanesljivo spet prišla. Temu se ni bilo mogoče izogniti, ker se zdi, da takratna zakonodajna politika – če je obstajala – sploh ni vsebovala

usmeritev in opredelitev do ključnih vprašanj vzpostavitve sodobnega pravnega reda. Zakonodaja v najširšem smislu se je oblikovala na podlagi delovanja pogojnega refleksa. Zato nas ne sme čuditi, da v zvezi z vsebinsko izredno daljnosežnimi spremembami ni bilo soglasja ne na politični ne na strokovni ravni. Za iskanje soglasja o bistvenih vprašanjih je namreč zmanjkalo ali časa ali volje ali celo obojega. Pravni red je tako razumljen le kot nujni instrumentarij, izražen z bolj ali manj dodelanimi in usklajenimi predpisi ter s spletom zapletenih postopkov, ne pa kot vrednota, ki bi si poleg svoje instrumentalnosti zaslužila še kakšno drugo pozornost in načrtno skrb.

Torej – tudi po spremembi ustave in zakonov je bil to šele začetek. Treba bo še dosti časa in energije, da bi v praksi dosegli spremembe, ki so odsev sprememb v miselnosti. To je najbrž najtežje, položaj pa lahko olajšajo samo prave in pravočasne informacije ter sistematična skrb za spoštovanje pravnega reda kot celote – ne kot sklopa pravil, temveč kot civilizacijskega dosežka.

Tudi zaradi slabih izkušenj s spremembami najvišjega pravnega akta, predvsem pa zaradi prejšnjih propadlih poskusov, da bi ustavo spremenili, smo se v ožji pogajalski skupini zavedali, da je treba za pristop k EU pripraviti ustrezne in kakovostne podlage pravočasno ter predvideti nekaj časovne rezerve, če bi se postopek zapletel. Čeprav je bila podpora splošne javnosti in politike pristopu ves čas pogajanj na zelo visoki ravni, presenečenj ni bilo mogoče izključiti in smo se jih bali. V sodelovanju s Službo vlade za zakonodajo so bili ustrezni predlogi pravočasno pripravljeni in, kar je še pomembnejše, mogoče je bilo pridobiti soglasje skoraj vseh političnih strank, ki je prav tako omogočilo spremembo ustave.

Državni zbor Republike Slovenije je na izredni seji 27. 2. 2003 sprejel Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije.

Poslanke in poslanci so odločali o predlogu ustavnega zakona o spremembah evropskih členov ustave, ki ga je pripravila ustavna komisija. Državni zbor je z 71 glasovi za in 8 proti (79 navzočih) sprejel ustavni zakon o spremembah prvega poglavja ter 47. in 68. člena ustave, s katerim se vzpostavljajo ustavni temelji in zagotavljajo pogoji za pristop Slovenije k mednarodnim organizacijam in obrambnim zvezam. V predstavitvah stališč so spremembe

ustave pričakovano podprle vse poslanske skupine razen opozicijskih SNS in SMS.

Najvišji pravni akt države je tako v dobrih enajstih letih, kolikor jih je štela slovenska ustava, doživel že tretje spremembe; tokrat zato, da bi omogočili vključitev Slovenije v mednarodne organizacije in obrambne zveze. Natančneje, s tako sprejetim ustavnim zakonom se Sloveniji zagotavlja možnost, da lahko 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.

S sprejetim ustavnim zakonom je Slovenija omogočila prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, v konkretnem primeru torej na Evropsko unijo.

Poleg tega je državni zbor spremenil pogoje za pridobitev lastninske pravice; tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor.

Prav tako je bil spremenjen člen ustave, ki določa, da državljana Slovenije ni dovoljeno izročiti ali predati, razen če obveznost izročitve ali predaje izhaja iz mednarodne pogodbe, s katero Slovenija v skladu z določbo prvega odstavka 3. a člena prenaša izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo.

Članstvo Republike Slovenije v EU je bilo s slovenske strani kar najslovesneje potrjeno 23. marca 2003, ko smo se državljani na pravno zavezujočem referendumu z veliko večino izrekli za članstvo države v EU.

10 let Slovenije v Evropski uniji

Pogledi nekdanjih članov Ožje pogajalske skupine

Izdala: Ministrstvo za zunanje zadeve in Urad Vlade RS za komuniciranje

Urednica: Nataša Zajec Herceg

Uredniški odbor: Brigita Juhart, Tina Vodnik, Nataša Zajec Herceg

Oblikovanje in prelom: Irena Kogoj

Fotografije avtorjev: Osebni arhivi

Lektoriranje: Sektor za prevajanje Generalnega sekretariata Vlade RS

Tisk: Collegium Graphicum d.o.o.

Naklada: 1.500

Ljubljana, april 2014