

TEORIJA IN PRAKSA

1/1998



DRUŽBOSLOVNA REVIJA

TEORIJA IN PRAKSA

Družboslovna revija



Let. XXXV št. 1
Januar - februar 1998, UDK 3,
ISSN 0040-3598

USTANOVITELJ IN
IZDAJATELJ/Publisher
Fakulteta za družbene vede v
Ljubljani

GLAVNI UREDNIK/Editor
Igor Lukšič

SEKRETARKA/Secretary
Irma Vidmar-Vozelj

OBLIKOVALEC
NASLOVNICE/Designer
Ismar Mujezinović

IZVEDBA
Epromak

Tisk: Jože Moškrič

UREDNIKI/Associate Editors
Ivan Bernik, Anton Grizold,
Marko Lah, Igor Lukšič,
Breda Luthar, Vlado Miheljak

UREDNIŠKI SVET/Editorial Advisory
Board

Milan Balazič, Marjan Brezovšek,
Ljubica Jelušič, Maca Jogan,
Stane Južnič, Andrej Kirn,
Zdravko Mlinar (predsednik),
Ivan Ribnikar, Marjan Svetličič,
Niko Toš, France Vreg

MEDNARODNI UREDNIŠKI
SOSVET/International Advisory
Board

Luigi Graziano
(University of Torino, Italija),
Michael T. Greven
(University of Hamburg, Nemčija),
Stein Kuhnle
(University of Bergen, Norveška),
Arend Lijphart
(University of California, USA),
Philippe Manigart
(Bruxelles, Belgija),
Helmut Willke
(University of Bielefeld, Nemčija),
Peter Dahlgren
(University of Lund, Švedska)
Henry Teune
(University of Pennsylvania, USA)

Članki se referirajo v:

Political Science Abstracts, Sociological Abstracts, Cobiss, IBZ-International
Bibliography of Periodical Literature, IBZ-DC-ROM, IBR-International Bibliography
of Book Reviews of Scholarly Literature, IBR-CD-ROM

Uredništvo/Editorial board
1000 LJUBLJANA, Kardeljeva pl. 5, tel. 341-589

Teorija in praksa je dostopna na internetu
[HTTP://WWW.UNI-LJ.SI/~FD_TIP/INDEX.HTML](http://www.uni-lj.si/~fd_tip/index.html)

Naročnina za 1. polletje 1998
za študente in dijake 3.000,00 SIT, za druge individualne naročnike
4.000,00 SIT, za podjetja in ustanove 8.000,00 SIT, za tujino 9.000,00 SIT
Cena tega zvezka v prosti prodaji je 2.000,00 SIT

Revija izhaja ob podpori Ministrstva za znanost in tehnologijo in Ministrstva za kulturo R. Slovenije.
Po mnenju Ministrstva za kulturo RS šteje revija med proizvode, za katere se plačuje 5% davek od prometa proizvodov.
Poštnina plačana v gotovini.

Številka je izšla s finančno podporo Urada Vlade Republike Slovenije za informiranje.



919803687

EU: priložnosti Slovenije

Igor LUKŠIČ: Uvodnik	5
Marjan SVETLIČIČ: Slovenija, Evropska unija in globalizacija	6
Janez POTOČNIK: Vpliv vključevanja v EU na gospodarjenje v slovenskih podjetjih	17
Vladimir LAVRAČ: Pridruževanje Slovenije Evropski denarni uniji	31
Mojmir MRAK: Vključevanje Slovenije v EU na področju monetarne politike in prostega pretoka kapitala	45
Mejra FESTIČ: Strategija monetarne politike v evropski monetarni integraciji	54
Matija ROJEC, Marko REMS, Marko SIMONETTI: Proces prestrukturiranja po končani privatizaciji	62
Blaž GOLOB: Izzivi sodelovanja na področju skupne varnostne in zunanje politike v EU	71
Marjan MALEŠIČ: Evropska varnost in male države	80
Marko JAGODIČ, Alfonz MEDVED: Slovenske telekomunikacije in vključevanje Slovenije v evropske in svetovne integracije	95
Metka STARE: Telekomunikacije v luči približevanja EU in sodobnim tendencam v svetu	109
Bojan-Ilija ŠNABL: Evropski parlament, osrednja demokratično legitimirana ustanova Evropske zveze/unije	118
Zlatko ŠABIČ: Vloga Slovenije kot majhne države v prihodnjem sistemu glasovanja v Svetu ministrov EU	132
Milan BRGLEZ, Zlatko ŠABIČ: Analize vsebine televizijskega poročanja o približevanju EU	147
Miro PREK: Nekatera odprta vprašanja (pre)oblikovanja slovenskega pravnega reda	163
Emil ERJAVEC, Miroslav REDNAK, Tina VOLK: Evropska unija in slovensko kmetijstvo – koristi in stroški vključevanja	181
Fritz BREUS: Izkušnje male države v Evropski uniji – primer Avstrije	199
Irena BRINAR: Slovenska politika konkurence v približevanju Evropski uniji	222
Marjan SVETLIČIČ: EU: priložnosti Slovenije – Intervju z dr. Borisom Cizljem	232

UVODNIK

Evropa je že desetletje geslo dneva slovenske politike. Bolj ko se bliža trenutek vstopa, bolj ko se slovenska družba in politika vključujeta v integracijske tokove, bolj se povečuje negotovost.

Slovenija je pred veliko preizkušnjo ohranjanja identitete v pogojih odprtosti: v procesu evropeizacije in globalizacije. Vendar ta na videz zgolj zunanje politična vprašanja ne zahtevajo samo prilagajanja. To niso namreč le mehanska vprašanja. Slovenija je za zaščito lastne identitete znala odreagirati leta 1945 z izgonom okupatorja. Podoben vzorec čiščenja identitete je ubirala z izgonom tujk in drugih nečistosti iz lastnega jezika ob koncu sedemdesetih let. Nastopala je proti skupnim jedrom v osemdesetih in se izločila iz skupne države, ki ji ni omogočala polnega razcveta. Nato je v velikem (na srečo ne tudi večinskem) delu razumela zaščito identitete kot preganjanje drugačnih ljudi, drugih kultur, "napačnih" političnih izbir ipd. Ti vzorci zaščitniškega obnašanja so v prihajajočih razmerah neustrezni. Strahu in negotovosti se ne bomo mogli znebiti s kanaliziranjem nakopičene energije na te in one nečistosti. Odprtost ne dopušča pregona drugačnosti.

Strah bo treba usmeriti v graditev lastne moči za preživetje v novih razmerah, kjer bomo najbolj določujoča okoliščina mi sami z našo novo identiteto.

Vse to pomeni, da Slovenija mora v spremembe, v spremembe lastne identitete - predstave o sebi, svoji vlogi v svetu, predstave političnih sil o njihovi svetovni in evropski moči in pomembnosti.

Sprememb ne mara tisti, ki je proti čustvom. Čustva so nujni spremljevalec sprememb: sprememba identitete jih prikličje, emocije pa dajejo energijo za dejansko spremembo, preobrazbo identitete posameznika, naroda, skupin. Kdor ne mara čustev, se jih boji, jih preganja, se ustavi tedaj, ko je potrebno voditi in izpeljati transformacijo. Pot v svet, v Evropo, ni mehanska pot, ni pot, ki jo lahko vodijo samo brezsrčni računovodje in slepi finančniki. Pot v Evropo je pot spremembe identitete.

Vse bolj je jasno, da je politika tudi umetnost ravnanj z emocijami in občutji ljudi. Evroskepticizem je tako nujen pojav sodobnega časa. Gre samo za to, da ga vzamemo resno kot sestavino razmerja političnih sil, ne pa da ga krepimo s poglobljanjem strahu ali zavračamo kot nepotrebno oviro pri racionalnih izračunih v izpolnjevanju zgodovinskih zakonitosti.

Tematska številka Teorije in prakse se ukvarja z nekaterimi vprašanji vstopanja Slovenije v EU. V ospredju so monetarna vprašanja, vprašanja gospodarskega prilagajanja, harmonizacija pravnega sistema, tehnološkega in komunikacijskega prilagajanja, vprašanje varnosti in delovanja ključnih organov EU. V reviji sodelujejo ugledni strokovnjaki, med katerimi so mnogi sodelovali pri oblikovanju slovenske pristopne strategije Evropski uniji. Prepričani smo, da bo ta tematska številka dodatno razsvetlila nekatera odprta vprašanja in bo tako dobra osnova za nadaljevanje kvalificirane razprave v procesu vstopanja Slovenije v EU.

Igor LUKŠIČ

SLOVENIJA, EVROPSKA UNIJA IN GLOBALIZACIJA¹

Očitno je, da blaginja naroda in nacionalne države postaja vse bolj odvisna od uspešne integracije v svetovno gospodarstvo. Globalizacija postaja ključ uspešne domače ekonomske rasti ter napredka. Internacionalizacija poslovanja je postala nujen, ne pa tudi zadosten pogoj uspešnega razvoja. Vse te ugotovitve so še posebej pomembne za majhne države kot je Slovenija.

Bodoči razvoj Slovenije je v veliki meri odvisen od tega, ali si bomo na dolgi rok uspeli zagotoviti pristop do zahodnoevropskega tržišča, posebno tržišča Evropske unije, pa tudi tržišča ostalih neevropskih držav, zlasti tistih, ki beležijo hitre stopnje gospodarske rasti. Opirajo se vprašanja, ali polnopravno članstvo v EU zadostuje in ni potrebno skrbeti za širšo globalizacijo slovenskega gospodarstva ali pa je članstvo v EU le nujen predpogoj za nadaljnje korake po poti še širše globalizacije slovenskega gospodarstva. Analize kažejo, da se regionalizacija in globalizacija ne nadomeščata, pač pa bolj dopolnjujeta, da je realno pričakovati, da zlasti majhna gospodarstva največji del mednarodne menjave in drugih oblik mednarodnih ekonomskih odnosov uresničujejo znotraj ožjih regionalnih okvirov, da pa postopoma te odnose vse bolj dopolnjujejo tudi s širšo globalizacijo svojega poslovanja. Na mnogih področjih so namreč regionalni okviri postali že preozki za optimalno alokacijo virov in s tem doseganja najvišje stopnje konkurenčnosti. Na mnogo področjih svet postaja nujen optimum.

Dosedanje analize alternativ, ki jih ima Slovenija v prihodnje glede smeri svojega razvoja in glede prednosti in slabosti članstva v Evropski uniji, so jasno pokazale, da koristi, zlasti dolgoročne, odtehtajo stroške tega članstva tako, če postavimo na tehtnico le stroške in koristi članstva, kot tudi, če upoštevamo stroške in koristi, če se v EU ne bi vključili. Manj pa je jasno, kakšni so stroški in koristi globalizacijskega scenarija, torej če bi se Slovenija odločila za polno integracijo v globalizirano svetovno gospodarstvo bodisi kot še najboljša alternativa članstva v EU (kar je nerealno, kot smo ugotovili že v drugih študijah)² ali pa če je to le dopolnilna strategija članstvu v EU. Takšne dileme se odpirajo še zlasti v luči, lahko rečemo, kar poplave člankov na temo globalizacije in problemov, ki pri tem nastajajo, ter pasti, ki se pri tem pojavljajo. Mnogi danes vzrok za krizo azijskih držav iščejo prav v procesih globalizacije, zlasti integracije svetovnega finančnega trga. Zato je koristno primerjati globalizacijski scenarij v primerjavi s polnopravnim članstvom v EU in s pridruženim članstvom.

* Dr. Marjan Svetličič, redni profesor na Fakulteti za družbene vede.

¹ Pričujoči članek je prirejen prispevek avtorja na posvetovanju z naslovom "Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo", zato se v njem osredotočam le na problem groženj in ne obravnavam drugih vidikov. Organizatorji so namreč želeli, da se osredotočim le na ta vidik.

² Glej Bernard 1996, Svetličič 1996, Potočnik in Majcen 1996.

Takšno analizo je koristno opraviti zlasti v luči še vedno živih razprav v mnogih državah kandidatkah za polnopravno članstvo v EU, po katerih obstoja nevarnost, da bodo te države zgubile svojo suverenost, da bo prišlo do prevelikega tujega lastništva in premalo vpliva, ki ga naj bi majhne države imele v veliki integraciji kot je EU. Zato je koristno analizirati morebitne potencialne grožnje³ zlasti z vidika majhnega gospodarstva, oceniti, ali so takšne grožnje stvarne, pa tudi primerjati takšne grožnje kolikor se bi država odločila za polno globalizacijo svoje ekonomije, četudi smo prepričani, da je polnopravno članstvo najboljša alternativa. Morda tudi zato, ker obstoja bojazen, da bo javno mnenje v toku pogajanj o polnopravnem članstvu često razočarano ali zaradi prepočasnega napredka pogajanj ali zaradi številnih problemov in ovir, s katerimi se bomo soočali na tej poti ali pa zaradi običajno velikega razkoraka med pričakovanji in realnostjo glede učinkov polnopravnega članstva. Dejstvo namreč je, da članstvo v integracijskih skupinah daje največji del koristi šele na srednji in dolgi rok, medtem ko se stroški pojavijo zelo hitro oziroma jih mnogi zelo hitro občutijo. Zato ne preseneča često razočaranje takoj po vstopu v polnopravno članstvo. Izkušnje Avstrije so v tem pogledu najboljši primer. Zato je silno pomembno, da je javnost vnaprej seznanjena z možnimi učinki, kdaj jih lahko pričakujemo in ne nazadnje, kakšne rezultate, kakšne stroške in koristi bi nacionalno gospodarstvo imelo, če se ne bi vključilo v Evropsko unijo.

Analizo bomo napravili primerjaje tri scenarije: prvič, polnopravno članstvo v Evropski uniji, zatem sedanje stanje pridruženega članstva in tretjič, scenarij popolne globalizacije slovenskega gospodarstva. Pod tem razumemo uveljavljanje režima Svetovne trgovinske organizacije (STO) v celoti, to je vključno s sprostitevjo mednarodne trgovine na področju tekstila in kmetijskih proizvodov ter tudi liberalizacije na področju mednarodnih investicij, kar predvidevajo dosedanja pogajanja o Multilateralnem sporazumu o investicijah (MSI) v okviru OECD. Ta namreč predvidevajo liberalizacijo vseh kapitalnih pretokov. Gre torej za režim, ki ni še v celoti uveljavljen, katerega realizacija pa se pričakuje v prihodnjih letih, možno da v obdobju, ko bo Slovenija postala polnopravna članica. Druga raven analize je opazovanje posameznih elementov, po katerih bi primerjali te grožnje oziroma stroške posameznih scenarijev. Razdelimo jih v tri pogloblitve skupine in sicer: politične, ekonomske ter kulturne. Znotraj vsakega od tega področij smo izbrali nekatere vidike, ki se najpogosteje pojavljajo v javnih, pa tudi nekaterih strokovnih razpravah, kot problematični tako z vidika članstva v Evropski uniji kot v primeru liberalizacije ekonomskih odnosov Slovenije s tujino nasploh.

Analiza še zdaleč ni niti celovita, saj vključuje le izbrane vidike, ni pa niti utemeljena na zelo razdelanih (znanstvenih) kriterijih ocenjevanja groženj. Gre bolj za oceno možnih učinkov posameznega scenarija.

V scenarij pridruženega članstva smo vključili analizo ne samo zato, ker je to sedanje stanje, pač pa tudi zato, ker se to stanje, v kolikor se pogajanja o polnopravnem članstvu zavlečejo ali pridejo do mrtve točke, lahko podaljšuje "v nedogled". Pridruženo članstvo namreč ni časovno omejeno. Zavedati pa se je

³ Uporabljam besednjak SWOT analize, to je analize prednosti in slabosti ter priložnosti in groženj.

potrebno, da se svet okoli nas spreminja in če bi večina evropskih držav postale polnopravne članice Evropske unije, potem bi se tudi karakter pridruženega članstva postopoma bistveno spremenil. Če ne drugače, bi ostali sporazumi ali sporazumi drugih držav, bistveno spremenili pomen takšnega pridruženega članstva.

Tabela 1: Grožnje članstva v Evropski uniji v primerjavi z globalizacijskim scenarijem⁴

	Članstvo v EU	Pridruženo članstvo v EU	100% GLO
1. Politični (skupaj)	6, 6+	8, 3+	16-
1.1. Izguba suverenosti	-- (-) ⁵	--	-- (-)
1.2. Manjša varnost	++	+-	---
1.3. Balkanizacija Slovenije	0	-	---
1.4. Preveč tujega lastništva	---	--	--
1.5. Moč odločanja	-(+)	--	---
1.6. Demokracija	+++	++	--
2. Ekonomski vidiki (skupaj)	22, 4+	20, 2+	31-
2.1. Podoptimalna alokacija virov - razvoja	-(-) +	---	--
2.2. Odvisnost od ekonomskih ciklov	---	--	-(-)
2.3. Izguba monetarne suverenosti	---	-	-(-)
2.4. Stroški razdrobljenih tržišč	0	--	---
2.5. Nezaposlenost	--	--	---
2.6. Konkurenčnost			
a) izguba konkurenčnosti	-- (-)	--	---
b) pridobitev konkurenčnosti	+++	++	--+
2.7. Spekulativno pretakanje kapitala	--	-	---
2.8. Dizekonomije regionalne integracije	-- (-)	--	-
2.9. Ostra konkurenca grozi domači kmetijski proizvodnji	-- (+)	-	--
2.10. Degradacija okolja	-	--	---
2.11. Infrastrukturni učinki	+	+-	---
3. Kulturni vidiki (skupaj)	2-	4-	5-
3.1. Izguba kulturne identitete	-	--	---
3.2. Slovenski jezik je ogrožen	-	--	--

⁴ Razlaga znakov: trije minusi pomenijo veliko grožnjo, dva minusa pomenita srednjo grožnjo in en minus pomeni nizko grožnjo, ničla pa, da grožnje sploh ni. V tabelo smo praviloma vnašali samo minuse, ker se osredotočamo na analizo groženj. V kolikor pa se popolnoma jasno izpostavlja, da posamezni scenarij ne obeta grožnje, pač pa ponuja jasne koristi, potem smo v takšnih popolnoma jasnih primerih vnesli pluse po isti logiki. Torej trije plusi pomenijo veliko priložnost oziroma korist, dva srednjo korist in en plus majhno korist. Zahvaljujem se I. Brinar, M. Rojcu in M. Stare za predloge na prvo različico tega tabelovnega pregleda.

⁵ Če je plus ali minus v oklepajih, potem to pomeni, da velja samo v določenih primerih, ki jih bomo podrobneje pojasnili, ko bomo obravnavali posamezne vidike.

Kako lahko razložimo rezultate gornje tabele? Prvi splošen zaključek, ki se nedvoumno vsiljuje še preden se lotimo podrobne analize po posameznih vidikih na področju političnih, ekonomskih in kulturnih elementov je, da imamo v globalizacijskem scenariju več minusov kot pa pri polnopravnem članstvu v Evropski uniji in da pri globalizacijskem scenariju skoraj ni opaziti plusov, medtem ko pri polnopravnem članstvu na nekaterih področjih lahko opazimo celo same pluse. Očitno je torej, da takšna primerjava kaže, da so grožnje, ki bi jih povzročila globalizacija, večje kot so tiste, ki bi jih povzročilo članstvo v Evropski uniji. To je tudi sicer zaključek podobnih analiz, ki obravnavajo prednosti in koristi regionalizma v primerjavi z multilateralizmom (glej B. Bhagwati 1993, 40-41).

Ad 1.1. Na političnem področju je nedvoumno najbolj prisoten strah pred izgubo suverenosti. To je posebno pomembno za majhne države, še toliko bolj za Slovenijo, ki si je šele nedavno izborila svojo suverenost. V tem primeru je potrebno primerjati dve ravni: najprej formalno raven in nato de facto raven. Polnopravno članstvo nedvoumno pomeni prenašanje dela suverenosti na organe Evropske unije. Uporabljamo modernejši izraz prenašanja suverenosti (glej Keohane-Hoffman 1991), ne pa termine kot so izguba suverenosti. V globaliziranem svetu sta procesa združevanja in porazdeljevanja suverenosti (sharing) paralelna procesa. To pomeni, da nihče ne zgublja suverenosti, vsak od udeležencev pa je udeležen v skupni suverenosti. Od vplivanja in moči v skupnih organih in političnega procesa v Evropski uniji je odvisno, kakšne rezultate in v kolikšni meri lahko posamezna država dejansko uresniči svoje suverene interese. Prav zaradi tega je eden od minusov v oklepaju. Rezultat je namreč odvisen od politike, od sposobnosti, torej od subjektivnih dejavnikov in ni objektivno določen. Z drugimi besedami to pomeni, da lahko s pametno politiko, na primer politiko specializacije na nekatera posebna področja, država pridobi močnejši položaj, pridobi večji vpliv kot pa bi ga imela sicer glede na svojo majhnost. Pomemben doprinos na enem področju namreč lahko povzroči stranske učinke, izboljša splošni položaj te države tudi na drugih področjih, kjer bi ta vpliv bil sicer zanemarljiv. Če primerjamo položaj z globalizacijskim scenarijem, potem vidimo, da so tudi tam trije minusi, čeravno eden v oklepaju. Zakaj? Prvič zato, ker v globaliziranem svetu raste pomen mednarodnih režimov, se krepijo mednarodne organizacije in svetovni sistemi v vse večji meri regulirajo vse številnejša področja. Realna moč države, njen vpliv upada in to vseh držav, vključno z velikimi. Zato so grožnje suverenosti tudi v primeru globalizacije zelo podobne tistim, ki izhajajo iz polnopravnega članstva, kajti mnoge medsebojne povezave v svetu, večina odnosov z ostalimi državami ali nedržavnimi subjekti, so v vsakem primeru urejane s podobnimi svetovnimi režimi, podlegajo podobnim, če ne že kar enakim standardom. Res pa je tudi, da članstvo v Evropski uniji nudi kar nekaj prednosti, ki izhajajo iz možnosti kolektivnih pogajanj, ki lahko okrepijo pozicijo članice izza katere stojijo interesi celotne EU, oziroma njenih vplivnih članic. Majhna država, kolikor uspeva uveljavljati svoje interese znotraj institucionalnega okvira EU, tako pridobiva na pogajalski moči v svetovni skupnosti, saj se v njenem imenu pogaja celotna Evropska unija. Dodatni argument leži v dejstvu, da majhne države, kot pravi Kindelberger (1984), ne izgubljajo veliko od svoje suverenosti na eko-

nomskem področju, ker je tako in tako nimajo prav veliko. Pomembna prednost globalizacijskega scenarija pa je, da lahko država koristi prednosti svobodnega strelca (free rider), ki jih majhna država, ki nima pomembnega vpliva na mednarodne ekonomske odnose lahko uživa. V vse bolj liberaliziranem svetovnem ekonomskem sistemu pa ne velja precenjevati pomena prednosti svobodnih strelcev. V primeru visoke stopnje protekcionizma so takšne prednosti lahko pomembnejše kot pa danes. V primeru pridruženega članstva so grožnje suverenosti res šibkejše, kajti država ima v takšnem primeru še vedno mnoge pravice v svojih lastnih rokah na mnogo področjih. Tukaj lahko izpostavimo zlasti zunanjo in varnostno politiko ali pa npr. kmetijsko politiko. Vendar je že brez kakšne podrobnejše argumentacije jasno, da bi članstvo v Evropski uniji na področju varnosti dalo kar pomembne koristi bodočim članicam.

Ad 1.2. V globalizacijskem scenariju bi navkljub možnosti sklepanja različnih zavezništev z nekaterimi državami, majhna država kot je Slovenija gotovo ostala oziroma postala bolj ranljiva. Takšna zavezništva, če bi se sklepala izven Evrope, bi prav gotovo nudila Sloveniji manj varnosti kot pa v okviru EU. Jasno je tudi, da bi Slovenija s članstvom v Evropski uniji pridobila tudi boljše možnosti postati članica NATO, kolikor se to ne bi uresničilo že pred polnopravnim članstvom v Evropski uniji. Pridruženo članstvo nudi nekaj več varnosti kot pa je to primer, če se država ne povezuje z integracijsko skupino, četudi v takšni rahli obliki. Obenem velja upoštevati, da moderno pojmovanje varnosti v mnogo večji meri kot prej upošteva ekonomske razsežnosti varnosti. Članstvo v Evropski uniji tudi s tega zornega kota nudi pomembne koristi. Očitno je namreč postalo, da bi na srednji in dolgi rok članstvo v Evropski uniji pospeševalo slovenski razvoj in dvigalo blaginjo državljanov Slovenije. Na ta način bi se okrepila tudi varnostna situacija ne najmanj zato, ker bi s polnopravnim članstvom pospešili tudi priliv tujih neposrednih investicij. To so popolnoma jasno pokazale izkušnje vseh dosedanjih širitev Evropske unije. S polnopravnim članstvom namreč postaja jasno vsem tujim investitorjem, tako znotraj Evropske unije kot iz tretjih držav, da postaja režim za tuje neposredne investicije v takšni novi članici identičen z režimom, ki velja v vseh drugih članicah Evropske unije. To je posebno pomembno za tiste nove članice, in v katerih poprejšnji režimi niso vplivali visoke stopnje zaupanja, so bili nestabilni, v katerih je bila splošna investicijska klima relativno neugodna v primerjavi s klimo v drugih razvitih državah.

Ad 1.3. Tretji pomemben vidik se nanaša na alternativo članstva v Evropski uniji, ki se lahko imenuje "ostati sam", se ne integrirati niti regionalno niti globalno. Popularno smo takšen scenarij v času, ko so bile nevarnosti potiskanja Slovenije nazaj v balkanski "sod smodnika" še realne, imenovali balkanizacijski scenarij. Prva leta po tem, ko je Slovenija postala samostojna, neodvisna država, so bile grožnje takšnega scenarija kar precejšnje, kar pa danes ne velja več. Vendarle velja ugotoviti, da bi članstvo v Evropski uniji pomenilo dokončno "zeleno karto" Slovenije na poti v Evropo in dokončno slovo od Balkana. Ni namreč realno pričakovati, da bi ostale bivše jugoslovanske republike postale članice Evropske unije kaj kmalu. To ima za Slovenijo tudi simboličen pomen in vemo, da je v novih majhnih državah simbolična uporaba politike precej pomembna.

Ad 1.4. Strah pred prevelikim lastništvom tujcev, zlasti nad zemljo, pa tudi v tovarnah in drugih ekonomskih sektorjih, je med Slovenci zelo prisoten. To grožnjo smo uvrstili med politične grožnje, ker se v Sloveniji k temu pristopa predvsem s političnega vidika in manj obravnava kot ekonomski problem. Primerjalno gledano, bi članstvo v Evropski uniji na tem področju pomenilo relativno več tuje lastnine v slovenskem gospodarstvu kot v primeru globalnega scenarija. Razlaga je kaj preprosta. Najprej je to spremenjeni 68. člen ustave, ki daje prednost tistim državam, s katerimi imamo sklenjene ustrezne mednarodne pogodbe. Poleg tega pa je v primerjavi s tujimi vlagatelji, iz npr. ZDA ali pa iz azijskih držav, slovenska gospodarska situacija in slovenska podjetja veliko bolj poznana evropskim podjetjem kot pa bolj oddaljenim investitorjem. Geografska pa tudi zgodovinska bližina znotraj Evrope je pač manjša in zato so tudi možnosti za tovrstno investiranje bistveno večje. Zato je realno pričakovati, da bi članstvo v Evropski uniji z uveljavitvijo enakih pravil kot veljajo v drugih evropskih državah, podjetjem, ki prihajajo iz drugih članic Evropske unije, omogočilo mnogo lažje investiranje v Slovenijo in s tem pridobivati lastništvo nad slovensko zemljo oziroma v slovenskih podjetjih, kot pa bi to bil primer s podjetji, ki bi prihajala iz oddaljenejših držav, kjer manj poznajo položaj in investicijske priložnosti v Sloveniji. Dosedanje izkušnje so tudi pokazale, da je v vseh novih članicah Evropske unije takoj po včlanitvi prišlo do bistvenega porasta tujih neposrednih investicij.

Ad 1.5. Ali država pridobi ali izgubi vpliv na soodločanje oziroma oblikovanje politike s tem, ko postane članica Evropske unije in kakšne so na tem področju razlike med scenarijem članstva v Evropski uniji v primerjavi z globalizacijskim scenarijem? Možnost sooblikovanja politike in možnost odločanja je prav gotovo v globalizacijskem scenariju manjša iz zelo preprostega razloga. S tem, ko postaja država članica Evropske unije, prične sodelovati tudi v jasni institucionalni strukturi odločanja oziroma začne sodelovati v organih, ki odločajo. Na ta način država pridobi moč znotraj političnega procesa v Evropski uniji ne glede na svojo velikost, čeravno kot majhna država, ni enako vplivna kot pa so prvotne članice. Vendar že preprosto dejstvo, da predstavniki države sedijo za isto mizo, daje tem državam določen vpliv. Plus v primeru polnopravnega članstva pomeni, da država s članstvom lahko pridobi določeno moč, določen vpliv na določenih področjih odločanja, na katerih poprej ni imela prav nobenega vpliva niti doma, še manj pa v Bruslju. V oklepaju pa je zato, ker takšen vpliv lahko uresničuje le s svojo modro politiko specializacije⁶, le če ima usposobljene kadre. Sicer pa takšne odprte možnosti ne more izkoristiti. V globalizacijskem scenariju je takšen vpliv odločno šibkejši. Kot majhna država ne more odločilno vplivati v velikih mednarodnih organizacijah, ki oblikujejo mednarodne režime na posameznih področjih. Zato so hendikepi majhne države v globalizacijskem scenariju, v manj transparentnem sistemu odločanja, gotovo večji kot pa v primeru razvidnejše strukture odločanja v integracijski skupini kot je EU z zelo razvito institucionalno strukturo in razvitim sistemom odločanja, ki ščiti majhne v primerjavi z velikimi in to navkljub dejstvu, da se predvideva erozija prednosti, ki so jih v takšnem sistemu doslej uživale majhne države.

⁶ Glej S. Baillie 1996.

Ad 1.6. Ali se priložnosti za demokratični razvoj v primeru članstva v EU izboljšujejo ali pa so priložnosti za to boljše v primeru alternativnega scenarija, v primeru globalizacije slovenskega gospodarstva v celoti? Zgodovinsko je dokazano, in to podkrepljujejo tudi analize institucionalnih dejavnikov, da so v primeru članstva v Evropski uniji podane zelo močne garancije za demokratični razvoj znotraj EU. Takšne garancije so gotovo mnogo šibkejše v primeru globalne integracije v svetovno ekonomijo v celoti, če sploh obstajajo. Upošteva je ekonomske razsežnosti demokracije, ki jih ravno tako ne gre zanemariti, pa je logično sklepati, da kolikor članstvo v Evropski uniji bolj pospešuje razvoj kot pa globalizacijski scenarij, tudi takšne ekonomske okoliščine še podkrepljujejo možnosti za demokratičen razvoj članice Evropske unije v primerjavi z globalizacijskim scenarijem.

Ad 2. Ekonomske razsežnosti članstva v Evropski uniji so doslej v Sloveniji nedvomno dominirale. Na tem področju je moč analizirati veliko število dejavnikov. Izbrali smo le nekatere pomembnejše.

Ad 2.1. Prvi pomembni dejavnik je vpliv posameznega scenarija na alokacijo proizvodnih dejavnikov. Prva najboljša rešitev glede na alokacijo proizvodnih dejavnikov je prav gotovo scenarij globalne integracije, saj ta odpira vrata za globalno kombinacijo teh dejavnikov in s tem za najvišji možen prispevek k rasti blaginje prebivalstva. To je seveda bolj teoretična kot stvarna rešitev. Predpostavlja namreč, da so informacije za takšno globalno kombinacijo proizvodnih dejavnikov akterjem dostopne, da so transportni stroški nizki in da obstajajo znotraj podjetij sposobnosti in možnosti za izkoriščanje takšnih priložnosti globalne kombinacije dejavnikov oziroma doseganje najoptimalnejše alokacije virov v svetu. Če takšne sposobnosti, kapacitete niso takšnim akterjem dosegljive, potem pride do suboptimalne alokacije virov v okviru npr. regionalne integracije. Predpostavljamo lahko, da majhna država in s tem majhno gospodarstvo, ne more v popolnosti izrabiti priložnosti, ki jih nudi globalna integracija. Realnejše je pričakovati optimizacijo znotraj manjšega geografskega prostora, v katerem poleg tega obstaja tudi določena kulturna sorodnost. Transakcijski stroški so v takšnih primerih nižji kot pa so transakcijski stroški v primeru globalnega scenarija. Jasno je torej, da je globalizacijski scenarij optimalen glede na alokacijo virov, vendar za majhno državo kot je Slovenija oziroma za majhna ali srednje velika podjetja ni realno izvedljiv. Razen tega v globalizacijskem scenariju slovenska podjetja oziroma slovensko gospodarstvo tudi ne bi uživalo določene kolektivne zaščite, kot je to primer s članstvom v Evropski uniji, saj imajo članice, čeprav nizko, pa še vedno enotno carinsko zaščito v odnosu do nečlanic oziroma uveljavljajo druge ukrepe zaščite interesov domačih podjetij.

Ad 2.2. Stopnja odvisnosti od gospodarskega razvoja majhne države, ki je močno vpeta v svetovne gospodarske tokove je, kot je poznano, zelo visoka. Domače povpraševanje namreč v majhnem gospodarstvu ne omogoča dosegati ekonomije obsega, ki jih lahko podjetja uresničujejo samo s širšim odpiranjem v svet. Takšna gospodarstva so v enaki ali pa v še večji meri odvisna od povpraševanja na tujih tržiščih. Pomembno pa je ugotoviti, da bi tudi v odsotnosti formalnega članstva v Evropski uniji, največji del ekonomskih odnosov slovenskega gospo-

darstva bil osredotočen na članice Evropske unije tako kot v preteklosti in tako kot je to primer tudi pri ostalih evropskih državah. Zato lahko zanesljivo sklepamo, da bi bila odvisnost od ekonomskih ciklov tudi v primeru globalizacijskega scenarija dokaj podobna ali praktično skoraj enaka.

Ad 2.3. Brez dvoma bi Slovenija s članstvom v Evropski uniji oziroma z vstopom v ekonomsko in monetarno unijo izgubila svojo monetarno suverenost. Zastavlja pa se vprašanje, ali bi bil položaj toliko drugačen, kolikor Slovenija ne bi postala članica Evropske unije, oziroma kakšne bi bile implikacije globalizacijskega scenarija? Zdi se, da de facto razlike ne bi bile velike, bile pa bi de iure. Formalno bi država v primeru globalizacijskega scenarija res imela več monetarne suverenosti. Praktično pa je ta v primeru liberaliziranega svetovnega gospodarstva, v katerem se dogajajo finančne transakcije velikega obsega z veliko hitrostjo, v katerem so mednarodna finančna tržišča v pogojih razvejanega sistema elektronskega trgovanja tako tesno med seboj prepletena, da realna monetarna suverenost resnično erodira oziroma izginja. V tem leži vzrok, zakaj imamo v primeru globalizacijskega scenarija dva minusa v oklepaju. Podoben je položaj tudi, če obravnavamo liberalizacijo na področju storitev. Groznje so večje v primeru globalizacijskega scenarija, kajti v okviru regionalne integracije imamo relativno še vedno več zaščitnih ukrepov na tem področju, zaščitnih ukrepov, ki ščitijo vse članice v odnosu do nečlanic. Obstojajo tudi boljše možnosti za odpravo nekaterih škodljivih posledic na tem področju. Obenem pa je tudi res, da je v Evropi na splošno manj spekulativnih tokov na finančnem področju kot je to primer na svetovnih finančnih trgih nasploh. Azijska kriza, ki smo ji priče sedaj, je najboljša ponazoritev takšne ugotovitve.

Ad 2.4. Stroški fragmentacije tržišč so nedvomno višji v primeru globalizacijskega scenarija. Članstvo v Evropski uniji namreč pomeni sodelovanje v Skupnem evropskem trgu, ki odpravlja čezmejne formalnosti, poenostavlja postopke itd., medtem ko na svetovni ravni precej takšnih ovir še ostaja, čeravno obstaja tudi na globalni ravni tendenca po standardizaciji in simplifikaciji mednarodnega poslovanja. Popolna liberalizacija tržišč, ki bi odpravila fragmentacijo v svetovnem gospodarstvu, še ne bo kmalu uresničljiva.

Ad 2.5. Kakšen je vpliv članstva v Evropski uniji oziroma globalizacije svetovnega gospodarstva na zaposlovanje? Zdi se, da bi globalizacijski scenarij pomenil manj zaposlitev, torej večjo nezaposlenost. Zakaj? V globalizacijskem scenariju lahko realistično pričakujemo večjo konkurenco kot pa v primeru regionalne integracije. Globalizacija namreč pomeni enostransko liberalizacijo ekonomskih odnosov s celim svetom, medtem ko EU še vedno nudi nekaj kolektivne zaščite. Razen tega članstvo v EU nudi tudi možnost udeležbe v programih Evropske unije, ki so naravnani na odpravljanje nezaposlenosti, kar blaži breme nezaposlenosti tako za posameznika kot za državo v celoti.

Ad 2.6. Vpliv članstva v EU ali globalizacije na konkurenčnost je morda celo med najpomembnejšimi ekonomskimi vidiki. Nedvomno imamo na tem področju v primeru vsakega od obeh scenarijev tako poražence kot zmagovalce. Polnopravno članstvo nedvomno pomeni zapiranje posameznih tovarn, ki ne poslujejo dobičkonosno, ki so nekonkurenčne. S pomočjo začasnih ukrepov, sub-

vencioniranja jih je sicer še mogoče reševati na kratek, morda celo na srednji rok. Toda njihov "pogreb" se lahko samo prelaga na kasnejši termin. Položaj v primeru globalizacijskega scenarija je zelo podoben, podjetja so še malo bolj pod udarom tuje konkurence. Razlike med obema pa vseeno obstajajo. V primeru polnopravnega članstva namreč obstaja možnost določene kolektivne zaščite znotraj EU. V takšnih primerih, in kolikor so ti kolektivni ukrepi zadosti obsežni, lahko takšna neučinkovita podjetja poslujejo tudi dlje. Vprašanje je edino koliko časa. Na drugi strani pa imamo tudi firme, ki lahko postanejo v vsakem od obeh scenarijev konkurenčnejše kot poprej. V primeru članstva v Evropski uniji bi podjetja pridobila dostop do širšega tržišča ter obenem tudi možnost ustvarjanja dolgoročnih dinamičnih učinkov integracije. Res pa je tudi, da je EU trg v primerjavi z globalizacijskim scenarijem, ki pomeni liberalizacijo odnosov z vsemi državami sveta, suboptimalen prostor za alokacijo proizvodnih dejavnikov in za ustvarjanje ekonomij obsega in skupne proizvodnje in razdelitve (economies of scope). Vendar je, realistično gledano, mnogo preveč pričakovati za povprečno veliko podjetje iz majhne države kot je Slovenija, v kateri ne obstajajo resnično velike globalne firme, da bi takšna podjetja bila sposobna v večji meri stopati po poti globalizacije svojega poslovanja in na ta način ustvarjati ekonomije globalnega poslovanja. Za manjša in srednja podjetja je že dovolj, če pridobijo dostop do omejenega regionalnega tržišča, kar bi jim v celoti uspelo v primeru polnopravnega članstva. V takšnem scenariju pridobijo tudi možnost biti udeležene v različnih skladih EU, kar vse lahko krepi njihovo konkurenčnost. Članstvo v EU bi ravno tako odpiralo možnosti za učenje ob delu, za hitrejšo tehnološko transformacijo ipd.

Ad 2.7. Grožnje spekulativnih tokov kapitala so v obeh primerih za majhno ekonomijo realne oziroma v času tranzicije kar občutno velike. Njihova teža je relativno večja v času tranzicije kot pa bi bila po tem, ko bi bil ta proces zaključen. Res pa je, da je grožnje pred spekulativnimi tokovi kapitala precej težko oceniti. Primerjalno je kar realno oceniti, da so grožnje v primeru globalizacijskega scenarija večje. Azijska kriza, kateri so vsaj na površini prispevali ali so jo vsaj pospešili tudi spekulativni finančni tokovi, to najbolj nazorno ponazarja. Pridruženo članstvo, ki še ne zahteva popolne liberalizacije kapitalnih pretokov, je v tem pogledu očitno najmanj tvegano, predstavlja najmanjšo grožnjo.

Ad 2.8. Članstvo v Evropski uniji povzroča tudi nekaj dizekonomij regionalne integracije v primerjavi z globalno integracijo. Vendar so takšne ekonomije pomembnejše teoretično, medtem ko so praktično, zlasti v primeru majhnih gospodarstev, mnogo manj pomembne.

Ad 2.9. Manj so poudarjene razlike med učinki vsakega od scenarijev na kmetijstvo. Grožnje so podobne, ko gre za ocenjevanje učinkov na dolgi rok, vendar ne na kratek oziroma srednji rok. Liberalizacija tega sektorja glede na urugvajski krog pogajanj, prinaša tudi na kmetijsko področje več konkurence. Skupna kmetijska politika EU se mora prilagajati tudi takšni svetovni liberalizaciji na tem področju. Dokler pa še imamo takšno skupno kmetijsko politiko, so grožnje globalnega scenarija močnejše kot pa članstvo v EU.

Ad 2.10. V primeru učinkov na okolje daje članstvo v EU jasne prednosti. Ureditev na področju varovanja okolja je v Evropi bistveno bolj razvita in ima za

cilj dosežati višji standard na tem področju, kot pa to velja povprečno v svetu. Podjetja oziroma vsi drugi subjekti bodo pač prisiljeni uveljavljati takšne strožje okoljevarstvene standarde z vsemi pozitivnimi učinki na ostalo gospodarstvo.

Ad 2.11. Podobna situacija je tudi ko gre za infrastrukturo. Članstvo v EU nudi jasne prednosti tudi na tem področju. Novi člani pridobijo možnost črpati sredstva iz različnih skladov, ki financirajo skupno infrastrukturno mrežo. Globalno, v integracijskem scenariju, se bi morali opirati bolj na svoje lastne vire oziroma na čisto komercialno kreditiranje, ker je pač Slovenija že preveč razvita za pridobivanje ugodnejših mednarodnih posojil.

Ad 3. Posledica članstva na slovensko kulturo je naslednje zelo široko in pomembno področje, ki je tudi v središču pozornosti javnih razprav v Sloveniji. Ta vidik je seveda mnogo pomembnejši za majhne kot pa za velike države, čeravno je tudi Francija zelo občutljiva na vprašanja francoskega jezika, kulture ipd. Naša analiza kaže, da globalizacijski scenarij predstavlja več groženj kot pa članstvo v Evropski uniji. Kar nekaj garancij je vgrajenih v *Acquis Communitarie*, ki zagotavljajo tudi manjšim državam in manjšim jezikom afirmacijo na evropskem kulturnem trgu. Sloveščina bo postala eden od jezikov v Evropski uniji, čeravno bi bilo mnogo preveč pričakovati, da bo izenačena z ostalimi "velikimi" jeziki članic. Že samo dejstvo, da je Agenda 2000 bila prevedena s strani EU, je praktična manifestacija tega dejstva. Slovenija bi s članstvom v EU postala del evropskih kulturnih omrežij. Na ta način bi postala bolj poznana ostalim članicam. Razen tega bi sokreirala evropsko kulturno politiko v mnogo večji meri kot pa bi to bil primer, če bi se Slovenija odločila za globalizacijski ali pa "avtarktični" scenarij. Članstvo v EU torej nudi boljše možnosti za širjenje slovenske kulture in širšo uporabo slovenskega jezika. Seveda to pomeni tudi priliv kulture iz tujine, uvoz kulturnih vrednot, ki lahko ogrožajo kulturno identiteto Slovenije. Res pa je, da bi do tega prišlo tudi brez polnopravnega članstva in tudi v primeru globalno integracijskega scenarija.

Analiza očitno kaže, da članstvo v EU in globalizacijski scenarij nudita tako priložnosti kot grožnje. Očitno pa je, da globalizacijski scenarij, unilateralna liberalizacija ekonomskih odnosov Slovenije z vsemi državami sveta na dolgi rok pomeni več stroškov kot pa integracija v Evropsko unijo. To pa ne pomeni, da je Evropska unija v celoti za Slovenijo substitut za globalno integracijo. Nasprotno, obe strategiji bi morali biti komplementarni. Članstvo v Evropski uniji pozitivno prispeva k rasti blaginje majhnega gospodarstva kot je slovensko, vendar ne postane imuno na razne stroške, na grožnje. Mnogi od teh stroškov pa so dejansko bolj tranzicijsko specifični kot pa so "bruseljsko specifični". Gre za to, da bi do teh stroškov prišlo ne glede na to, ali bi se Slovenija vključila v Evropsko unijo ali ne. Sama tranzicija terja določene spremembe. Zato "račun" za takšna prilaganja ne gre pripisati, kot se vse prerado dela, samo Evropski uniji, zahtevam, ki jih ta postavlja bodočim kandidatkam, pač pa v veliki meri k "tranzicijskemu računu".

Na koncu velja poudariti, da je resnični učinek članstva v Evropski uniji ali katerikoli od alternativ, v veliki meri odvisen od politike, ki jo zasleduje vlada ali pa posamezna podjetja oziroma drugi subjekti. Ti učinki niso le plod procesa

pogajanj, pač pa tudi uspešnosti notranje politike. V obsegu, v katerem bo domača politika evropeizirana, in od njene učinkovitosti bo odvisno, v kolikšni meri bo prispevala k oblikovanju evropskih politik na posameznih področjih. Skratka, učinki posameznega scenarija ne prihajajo sami od sebe, pač pa jih v precejšnji meri tudi sami oblikujemo. Kolikor se ne zavemo, da je ena od redkih prednosti, ki jih ima majhno gospodarstvo v primerjavi z velikim, prav prednost majhne družbe, kajti majhnost nudi boljše možnosti za hitreje in cenejše doseganje družbenega konsenza ter za boljše izvajanje strategije oziroma politike. Velike in žolčne lokalno pogojene razprave na domačem političnem prizorišču, v luči zgodovinskih odločitev, s katerimi se soočamo na poti v polnopravno članstvo v Evropski uniji, ne navdajajo z največjim optimizmom. Ozki strankarski interesi prepogosto zasenčijo splošne nacionalne interese.

LITERATURA

- Baillie S. 1996. "The Seat of the European Institutions: An Example of Small State Influence in European Decision - making", EUI Working Paper No. 96/28, EUI Florence.
- Bernard, L.D. 1996. 'Alternative strategies for external economic relations'. Paper presented at the experts meeting on "The Economic Aspects of Slovenia's Integration into the EU", Bled, 12-13 April 1996.
- Bhagwati, Jagdish. 1993. "Regionalism and multilateralism: an overview". In: Melo, Jaime de, Arvind Panagariya (eds.) *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, R. O. and Hoffman, S. eds. 1991. *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, San Francisco. Westview Press.
- Kindelberger, C.P. 1984. *Multinational Excursions*, MIT Press, Cambridge Massachusetts, Boston.
- Potočnik, J. and Majcen, B. 1996. *Slovenija in Evropska Unija: Analiza posledic približevanja v modelu splošnega ravnotežja*. Zbirka: Analize, raziskave in razvoj, UMAR, Ljubljana.
- Svetličič, Marjan. 1993b. "The Strategy of International Economic Cooperation of Slovenia". In: Senjur Marjan (ed.). *Slovenia - A Small Country in the Global Economy*. Ljubljana: Center for International Cooperation and Development, The International Center for Economic Growth, pp. 33-47.
- Svetličič, M. 1996. *Svetovno podjetje: izzivi mednarodne proizvodnje*. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.

VPLIV VKLJUČEVANJA V EVROPSKO UNIJO NA GOSPODARJENJE V SLOVENSКИH PODJETJIH

O vključevanju v evropsko unijo

Evropska unija je pred vrati. Podpisali smo pridružitveni sporazum in že polmadi letošnjega leta se bo tudi formalno začel postopek pogajanj za pristop v polnopravno članstvo. Problemov, ki so povezani z vključevanjem v Unijo, je veliko. Gre za drugačno širitev Unije od dosedanjih. Vstopilo naj bi večje število držav, ki so po pravilu vse ekonomsko, vsaj če to merimo z običajno uporabljenim sintetičnim kazalcem bruto domačega proizvoda na prebivalca, manj razvite od najmanj razvite članice Unije. Proces, pa tudi postopek priključevanja, se bo zato moral razlikovati od denimo slednjega, ko je Unija v svojo sredo sprejela tri razvita tržna gospodarstva - Avstijo, Švedsko in Finsko. Sposobnost preživeti na ekonomskem področju bo seveda za države prihajajočega vala ključnega pomena. Tega se, vsaj pričakovati je tako, zavedajo tudi članice Unije. Ko država postane polnopravna članica, potem so njeni enkonomske problemi skupni problemi Unije. Razumljivo je torej, da bo kljub dejstvu, da je končna odločitev vendarle politične narave, raven razvitosti gospodarstva in njena sposobnost, da se vključi v enotni trg in (kasneje) v monetarno unijo, ključnega pomena. Stabilnost gospodarstva, sposobnost ustreznega prestrukturiranja, pripravljenost in sposobnost ekonomske politike, da to uresniči, bo torej v središču priključitvenih kriterijev, dolgotrajnih pogajanj in tekočega spremljanja uresničevanja dogovorjenih sprememb. Zato je prav vprašanje razvoja gospodarstva in pričakovanih posledic nujnih sprememb, osrednje priključitveno vprašanje. Vse, predvsem pa nas, ki se priključujemo novemu skupnemu gospodarskemu prostoru in bomo v njem tudi živeli, pa seveda najbolj zanima odgovor na vprašanje, če nas čakajo boljši ali slabši časi.

O stroških in koristih vključevanja v Evropsko unijo

Razlogi za vključitev v Unijo so politični, varnostni, kulturni in ekonomski. Pričakuje se, da naj bi razširitev Unije utrdila mir in varnost v Evropi, obogatila zakladnico evropske kulturne raznovrstnosti ter povečala obseg skupnega trga. V pričujočem prispevku se bomo osredotočili le na slednje, to je ekonomske razloge in posledice vključevanja v Unijo. Kljub temu, da ekonomski razlogi morda za samo odločitev celo niso najpomembnejši, pa jim je nedvomno potrebno posvetiti pozornost, saj bodo nedvomno pomembno vplivali na blagostanje države in njenih prebivalcev.

* Dr. Janez Potočnik, vodja Urada RS za makroekonomske analize in razvoj.

Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (Potočnik J., Senjur M., Štiblar F. 1995) predvideva, da bo gospodarski razvoj dosežen z uveljavitvijo tržnega gospodarstva, zasnovanega na privatni lastnini. Kot izhodiščni cilj opredeljuje usposobitev slovenskega gospodarstva za uspešno soočenje z izzivi, ki nas čakajo. Slovenija si je v strategiji svojega gospodarskega razvoja zadala štiri ključne razvojne cilje:

- *hitrejšo gospodarsko rast z razvojnim dohitevanjem razvitih evropskih držav,*
- *večjo konkurenčnost slovenskega gospodarstva,*
- *vključevanje v evropske integracije in*
- *trajno obstojnost gospodarskega razvoja z okoljskega, socialnega in nacionalno-kulturnega vidika.*

Dokument, ki je bil pripravljen na temelju prispevkov dobršnega dela slovenske makroekonomske stroke, je sprejela tudi vlada, z njim pa se je seznanil in ga podprl tudi slovenski parlament. Slovenija se je tako odločila postati razvito tržno gospodarstvo zahodno-evropskega tipa. Približevanje Evropski uniji je torej le tista pot, s katero bo omenjeni razvojni cilj najlažje dosegla, vključitev vanjo pa potrditev uspešno opravljenih nalog. To potrjujejo tudi strokovne analize, ki so bile narejene ob pripravi Zunanje ekonomske strategije Slovenije (Bobek V., Potočnik J., Ravbar V., Rojec M., Stanovnik P., Štiblar F. 1996), ki so primerjale možne alternativne poti razvoja Slovenije. Razumevanje tega je ključno. Velika večina nalog, reform in potrebnega prestrukturiranja gospodarstva je torej predvsem posledica potrebe po doseganju tako opredeljenega cilja in ne neposredno vključevanja v EU. Med njimi npr. prestrukturiranje v podjetniškem sektorju, davčna reforma, reforma socialnega sistema, kjer je osrednji del tisti, ki se nanaša na pokojninski sistem, reforma finančnega sektorja, liberalizacija cen, liberalizacija, regulacija ter delna privatizacija na področju javnih gospodarskih služb itd. Lahko bi rekli, kar vse ključne reforme in njihove posledice so nujne predvsem zato, ker želimo postati razvito tržno gospodarstvo. Seveda je tako tudi s stroški, ki so povezani z njimi. Povezovanje (nadaljevanja) ključnih reform z vključevanjem v EU torej ni najbolj na mestu. Dejstvo je sicer, da je omenjene procese potrebno zaradi pridružitvenih težej pospešiti, sama njihova izvedba pa nikoli ni bila neposredno povezana z željo ali zahtevo Unije, ampak je bila predvsem posledica naših odločitev. Članstvo v Uniji je tako le neke vrste priznanje, da je bil proces uspešno izveden. Ali je pospešitev nekaterih ključnih reform, ki so po splošni, tako domači kot tudi mednarodni oceni v zadnji letih nekoliko zastale, dobra, je seveda stvar presoje. Boleči, a nujni procesi naletijo vedno na hujše odpore, tako pri tistih, ki so v njih resnično prizadeti, kot tudi pri tistih, ki z njimi izgubljajo svoje dobljene privilegije. In slednji so seveda v svoji vlogi pomembnejši. Izhodišče, da je ključna naloga prehod slovenskega gospodarstva v razvito tržno obliko zahodno-evropskega tipa, je bilo osnovno vodilo tudi pri pripravljanju (pred)pristopne strategije naše države k EU. Ko torej govorimo o stroških, deloma pa tudi o koristih vključevanja v EU, je torej potrebno najprej razjasniti, da večina desedanjih, pa tudi bodočih težavnih in bolečih procesov, ni neposredno povezanih s samim procesom vključevanja v EU.

Poleg problemov, povezanih s prehodom v razvito tržno gospodarstvo (zahodno-evropskega tipa), se naše gospodarstvo sooča tudi s problemi, ki so lastni evropskim gospodarstvom nasploh. Slednja v večji meri kot ameriška in vzhodno-azijska gospodarstva temeljijo na poudarjeni socialno-tržni komponenti, ki je sicer verjetno dolgoročno razvojno gledano edina zdržna, prijazna in humana, a slabi konkurenčnost celotnega evropskega prostora. Zaradi visoke cene delovne sile so prizadete številne delovno intenzivne dejavnosti. Posledica je naraščajoča ali vsaj zaskrbljujoče visoka nezaposlenost. Tudi obstoječe tehnološke tendence povečevanju zaposlovanja niso najbolj naklonjene. Slovensko gospodarstvo ni imuno na omenjene probleme, saj je precejšen del tradicionalnih dejavnosti industrije delovno intenziven. Če temu dodamo še potrebo po prestrukturiranju v bolj tržno naravnana podjetja nasploh in po nadomeščanju izgubljenih notranjih trgov bivše skupne države, je razlogov za zaskrbljenost dovolj. Tudi ta problematika ni neposredno povezana z vključevanjem v EU, kljub temu pa pomebno vpliva na gospodarske dosežke in z njimi povezane probleme.

Stroškov, o koristih bi veljalo nekoliko natančneje razmisliti, ki so neposredno povezani z vključevanjem v Unijo, torej ni lahko identificirati, pa tudi prav veliki niso, v kolikor jih primerjamo z vsemi stroški prehoda v konkurenčno obliko gospodarstva. Povsem jasno določljivi so le v primerih, ko gre za naloge, ki so povezane s samim vključevanjem. Vsaj začasno, verjetno pa tudi dolgoročneje, bo povečano administriranje zahtevalo večjo državno upravo, prilagajanje standardov, zakonodaje ipd.

O pričakovanih ekonomskih posledicah

Ekonomske posledice vključevanja v Unijo je mogoče sistemizirati na več načinov. Najobičajnejše so delitve na kvalitativno predvidljive in kvantitativno izmerljive posledice, na kratkoročne in dolgoročne posledice priključitve, doslej vsebinsko najbogatejša in najcelovitejša pa je delitev, ki je bila uporabljena pri pripravi ekonomskega in socialnega dela pristopne strategije Slovenije k EU (Strmšnik I. 1997). V omenjenem dokumentu so pričakovani učinki integracije razdeljeni na zunanjetrgovinske posledice integracije, na učinke na blagostanje in gospodarsko rast, na sektorske makroekonomske učinke ter na proračunske učinke. Prikaz bi bilo morda smiselno prilagoditi tako, da bi iz analiziranih učinkov dodatno oblikovali dve vsebinsko smiselni skupini. Tako bi v prvo skupino lahko uvrstili vse vsebinsko ožje in problemsko specifične učinke vključevanja (zunanjetrgovinske, proračunske, ter ostale učinke, ki vplivajo na blagostanje - učinek ponudbe, odpravo carinskih formalnosti, liberalizacijo trga javnih naročil, liberalizacijo finančnih storitev in kapitalskih tokov), v drugo pa tiste, ki posledice vključevanja iz različnih zornih kotov poskušajo analizirati čimbolj celovito (skupne učinke na gospodarsko rast, sektorske, regionalne ipd.). Posamezni od naštetih pogledov na pričakovane učinke se seveda deloma med seboj prekrivajo, kar pa je razumljivo. Upoštevaajoč različne poudarke analize, je na isto vprašanje učinkov vključevanja pač mogoče odgovoriti z različnih vidikov.

Skupni imenovalec vseh *analiz, ki temeljijo na teoretičnih, torej kvalitativno opredeljenih predvidevanjih*, je zaključek, da bodo posledice vključitve v Evropsko unijo za slovensko gospodarstvo ugodne. V eni od prvih takih analiz je prof. Mencinger (Mencinger J. 1995) razdelil pračakovane učinke na tiste, ki jih lahko pričakujejo nove članice (vzhodnoevropske države) in druge, ki naj bi jih občutile obstoječe članice (zahodnoevropske države). Vzhodnoevropske države po njegovem mnenju lahko pričakujejo ugodne učinke predvsem kot posledico liberalizacije trgovine, integracije v večji ekonomski prostor, svobodnega pretoka kapitala ter boljše koordinacije ekonomskih politik. Pričakuje tudi, da bi bili strukturni problemi integracije za Slovenijo relativno majhni. Nič pretirano dobrega pa naj se ne bi obetalo obstoječim članicam. Pridobile bodo relativno majhne trge (razen Poljske), pričakujejo lahko večje migracijske pritiske in potrebo po močnem povečanju obstoječega proračuna Unije. Za te države, tako zaključuje, zato ni pomembnejših ekonomskih razlogov, ki bi vzpodbujali razširitev Unije.

Eno najcelovitejših in najbolj preglednih kvalitativnih analiz je bila narejena ob pripravi Strategije ekonomskih odnosov s tujino (Svetličič M. 1996). Prof. Svetličič je v njej opozoril na nekatere ključne vidike, ki jih, ko analiziramo posledice vključevanja, ne smemo zanemariti. Opozoril je na razliko med posledicami za ekonomske subjekte, ki na eni strani nastopajo v vlogi proizvajalcev, na drugi pa kot potrošniki. Posledice procesa vključevanja bodo (so) za potrošnike kaj hitro ugodne. Večja konkurenca na domačem trgu pomeni možnost večje izbire in boljšega zadovoljevanja njihovih potreb. Večja konkurenca pa seveda pomeni tudi trše pogoje za proizvajalce in s tem soočenje z bolečimi procesi prestrukturiranja. Opozoril je tudi, da dejstvo, da bo gospodarstvo kot celota pridobilo, še ne pomeni da bodo z integracijo pridobila prav vsa podjetja in da možnih učinkov integracije ni mogoče analizirati brez upoštevanja konkretne ekonomske politike. Predstavil je tudi rezultate analize narejene s pomočjo Porterjevega diamanta konkurenčnih prednosti, ki pričajo, da je prav na vseh njegovih brušenih površinah (proizvodni faktorji, pogoji povpraševanja, industrijske povezave ter strateško planiranje in konkurenca) mogoče za slovensko gospodarstvo pričakovati ugodne učinke.

Doslej narejene *kvantitativne analize* posledic približevanja (tudi vključitve) Slovenije v Unijo so redke, kar je razumljivo. Razlogov je več. Izdelave modelov, s pomočjo katerih je posledice mogoče najboljše oceniti, so zahtevno in zamudno delo. Takih, ki bi temeljili izračune na parametrih ocenjenih iz dolgoletnih povprečij, zaradi mladosti slovenske države še nimamo prev veliko. Nekaj izračunov je bilo tako narejenih le z modelom splošnega ravnotežja, temelječim na matriki družbenih računov (Potočnik, J. 1997, Majcen B. in Potočnik J. 1996, Potočnik J. 1996) in Hazaldine - Docknerjevem GE modelom (Damijan J. P. in Caf D. 1995). O rezultatih prvega podrobje pri prikazu analize sektorskih posledic vključevanja, na tem mestu pa le na kratko o izračunih, dobljenih s slednjim. Avtorja ugotavljata, da je v odvisnosti od stopnje konkurence ob uvedbi nove carinske tarife (ta je že v veljavi) pričakovati pozitivni učinek, ki naj bi se kazal v rasti bruto domačega proizvoda med 0.3% in 2.3%, ugodne naj bi bile tudi posledice uveljavitve asociacijskega sporazuma (med 2.4% in 2.7%) in posledice

vkjučitve (med 0,3% in 3,7%). Skupni učinki, za katere avtorja menita, da so spodnja meja možnih učinkov na raven blaginje države, naj bi se tako, v odvisnosti od stopnje konkurence, gibali med 3,0% in 8,7%. Zadnje kvantitativne ocene se nanašajo na proračunske posledice (Strmšnik I. 1997) in tudi o teh več v nadaljevanju.

Tudi druga delitev, ki smo jo uvodoma omenili med možnimi pristopi k analizi, to je delitev na *kratkorodne in dolgoročne* posledice vključitve, je opisana v že omenjeni analizi prof. Svetličiča. Tako naj bi se statični, to je predvsem kratkorodni učinki, uresničevali skozi povečanje količine in razpršenosti mednarodne menjave. Za Slovenijo je značilno, da je sedanja raven uvoznih dajatev že dokaj nizka, ugodne pa so tudi podedovane obstoječe izvozne kvote. Večjih pozitivnih učinkov iz tega naslova tako ni mogoče pričakovati. Zato pa je pričakovati ugodnejše dinamične učinke, ki pa so dolgoročnejši. Ti se uresničujejo predvsem skozi izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva, povečevanje notranjega trga in trgov nasploh, skozi ekonomije obsega in povečanje investicijskega akceleratorja (tako navznoter kot tudi navzven usmerjenih investicij).

Najcelovitejši pregled dosedanjega dela je predstavljen v že omenjenem prispevku v ekonomskem in socialnem delu pristopne strategije Slovenije. Pripravo strategije je usklajeval Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Posledice so analizirane in prikazane po posameznih vsebinskih sklopih. V nadaljevanju so, kot je bilo že pojasnjeno, v nekoliko modificirani obliki sistemizirane in povzete ključne ugotovitve.

Ekonomsko globalizacijo in regionalno integracijo, ki sta v jedru *zunanje-trgovinskih posledic vključitve*, zaznamuje stalno zniževanje trgovinskih ovir. Pričakuje se, da bo to razvitejšim državam prineslo še večje blagostanje, državam, ki jim sledijo, pa preko neoviranega pretoka tehnologije, kapitala in znanja dvig ravni produktivnosti, gospodarske aktivnosti ter razvitosti. Za majhne ekonomije, kot je slovenska, je pomen mednarodne trgovine še toliko večji. Slovenija je podpisala Asociacijski sporazum z EU, Sporazum o prosti trgovini z EFTA in CEFTA ter vrsto dvostranskih sporazumov o prosti trgovini. Sprazuma z EU in EFTA sta asimetrična. Takoj ukinjata njihove carinske tarife na večino industrijskega blaga uvoženega iz Slovenije, pri Sloveniji pa predvidevata postopno zmanjševanje dajatev do leta 2001. Slovenija že danes veliko izvažava prav v države EU. Večina geografskega prestrukturiranja po izgubi bivših jugoslovanskih trgov je bilo tako že opravljenega. Večjih učinkov, ki bi izhajali iz klasične teorije carinske unije in preusmerjanja izvoznih tokov zato ni mogoče pričakovati.

Efektivna carinska zaščita, ki je najpogostejše uporabljeno merilo zaščite domačih proizvajalcev, ni odvisna le od nominalne zaščite, ampak tudi od tehničnih koeficientov v reprodukcijski porabi in ravni carinskih dajatev za inpute. Njeno znižanje je bilo za slovenska podjetja večinoma že opravljenega v bivši Jugoslaviji in v prvih mesecih neodvisnosti. Tako je leta 1986 znašala še 53,0%, leta 1993 pa le še 7,03%. Proizvajalci so se z glavnim šokom zunanjetrgovinske liberalizacije in s preusmeritvijo iz domačega na mednarodne trge tako že soočili. Nadaljna liberalizacija predvideva znižanje zaščite na stopnjo 5,85 do leta 2001. V povprečju proizvajalcev zaostrovanje konkurenčnosti, ki izhaja iz nadaljne liberalizacije, ne bo več

močnejše prizadelo. Ob tem pa je potrebno poudariti, da se je v letih liberalizacije pri podjetjih dramatično zožil tudi njihov manevrski prostor. Uspešnost njihovega poslovanja je v pogojih mednarodnega prepaha odvisna že od manjših stroškovnih premikov, tako da tudi učinkov nadaljnega zniževanja učinkovne carinske zaščite ne gre podcenjevati.

Slovensko gospodarstvo lahko pričakuje, da bodo z vključitvijo v EU odpadle sedanje necarinske trgovinske ovire za naš izvoz v Unijo. Danes namreč več kot polovico slovenskega izvoza spada v skupino t.i. občutljivih proizvodov, ki so izvzeti iz liberalizacije po asociacijskem sporazumu (Gross D., Vandille G. 1995). Poleg tega asociacijski sporazum daje EU široko diskrecijsko pravico za uporabo anti-dumpinskih ukrepov. Vsebuje tudi zelo striktno določilo glede vsebnosti blaga iz tretjih držav v izvozu Slovenije v EU, kar močno destimulira razvoj poslov. Ohranjanje teh omejitev je s strani EU razumljivo le v povezavi s problematiko pričakovane širitve, saj delež t.i. občutljivih proizvodov v uvozu iz Slovenije ne presega sorodnih deležev južneje ležečih članic EU.

Analize dosedanjih širitve Unije kažejo, da je bil učinek ustvarjanja trgovine (trade creation), razen za trgovino s kmetijskimi proizvodi, mnogo pomembnejši od učinka odvratanja trgovine (trade diversion). Tako je regionalna integracija v EU, razen izjem (npr. Grčije), praviloma vodila v povečanje obsega trgovine in s tem ustvarjala pogoje za večjo gospodarsko rast.

Tudi *proračunski učinki* pomembno vplivajo na gospodarstva članic Unije. Unija je namreč zasnovana kot socialno uravnotežena skupnost držav, ki kmetijske proizvajalce varuje pred včasih pretiranimi neželjenimi tržnimi pritiski in podpira razvojno zaostale regije. Tako je bil neto proračunski priliv leta 1995 največji v Grčiji (merjeno v % BDP 4.4%), nato v Portugalski (3.2% BDP) in v Španiji (1.6% BDP). Za Slovenijo so bili proračunski učinki prvič resneje analizirani šele pred kratkim (Strmšnik I. 1997). Pričakovani neto učinek vključitve Slovenije v EU bo zanesljivo pozitiven. Slovenija je manj razvita od sedanjih članic Unije in bo v obdobju t.i. Nove finančne peraspektive 2000-2006, ki jo je v okviru Agende 2000 objavila Evropska komisija, še v celoti izpolnjevala zahtevane pogoje za koriščenje pomoči strukturnih in kohezivnega sklada EU. V omenjenem dokumentu je komisija določila, da naj bi bil tudi v bodoče proračun merjen v % BDP nespremenjen (1.27% BDP držav EU), opredelila pa je tudi zgornji možni limit za koriščenje pomoči iz proračuna Unije v višini 4% BDP posamezne države članice. Določilo naj bi veljalo tako za sedanje kot tudi za bodoče članice Unije. Neto priliv finančnih sredstev gre pričakovati tudi iz naslova uveljavitve skupne kmetijske politike. Spremembe, ki jih predvideva Agenda 2000 resda predvidevajo zmanjšanje sredstev za ta namen (prihranek v višini okoli 3.6 milijarde ECU letno), vendar naj bi bila bodoča skupna kmetijska politika Sloveniji bolj naklonjena od obstoječe rešitve. Obstoječa kmetijska politika temelji na subvencioniranju cen, v bodoče pa naj bi se uresničevala s subvencioniranjem dohodkov kmetov. V praksi to pomeni, da naj ne bi več subvencionirali tistih kmetij, ki se lahko same preživljajo, to pa so praviloma večje kmetije. Ker je ključni problem slovenskega kmetijstva prav razdrobljenost posesti, je taka rešitev za Slovenijo ugodna. Slovenija naj bi po oceni iz proračuna Unije prejela od 1 do 1.3 milijarde ECU (cene 1997), kar

je okoli 4% ocenjenega BDP v tem letu. Prispevek Slovenije v proračun Unije na osnovi davka na dodano vrednost in bruto domačega proizvoda naj bi bil enak deležu slovenskega BDP v skupnem BDP Unije, to je okoli 0.3%. Na tej osnovi izračunani prispevek Slovenije v letu 2005 znaša okoli 330 milijonov ECU (cene 1997), oziroma okoli 1% ocenjenega BDP Slovenije v tem letu. Temu je potrebno dodati še izgubo t.i. tradicionalnih lastnih virov EU (carine in kmetijske uvozne dajatve za uvoz iz tretjih držav izven EU) v ocenjeni višini okoli 100 milijonov ECU ali 0.3% BDP. Neto proračunski učinek bi bil za slovensko gospodarstvo torej pozitiven. Projeciran v leto 2005 se giblje med 570 in 870 milijoni ECU, kar približno ustreza ravni okoli dveh odstotkov BDP Slovenije.

Med različnimi drugimi učinki, ki vplivajo na blagostanje, so v pristopni strategiji naštetih in analizirani učinek ponudbe, učinek odprave carinskih formalnosti, učinek liberalizacije trga javnih naročil ter učinek liberalizacije finančnih storitev in kapitalskih tokov.

Bistvo učinka ponudbe je v povečani konkurenci, ki naj bi izločila neučinkovita podjetja in vodila k prestrukturiranju gospodarstva (kreativna destrukcija). Gre predvsem za izboljšanje tehnične učinkovitosti in optimalnejšo uporabo proizvodnih faktorjev. V evropski predelovalni industriji je to vodilo do koncentracije gospodarskih dejavnosti. Najpomembnejši je bil porast v tehnološko intenzivnih industrijah, v industrijah povezanih z javnimi naročili (npr. telekomunikacije), prehranbenih sektorjih in industriji električnih aparatov. Izhajajoč iz rezultatov Eurostatove ankete med EU podjetji (European Commission 1996), so iz tega naslova največ pridobila velika podjetja. Izkušnje uvedbe evropskega notranjega trga kažejo, da je bila večina koristi od poglobljene integracije pogojena z vlaganji podjetij in države v marketing, raziskovalne in razvojne aktivnosti ter razvoj novih proizvodov in proizvodnih procesov in le malo od samega povečanja obsega obstoječih podjetij in proizvodnj. Ekonomski teoretiki povečanje konkurence, kljub bolečim problemom v praksi, dosledno obravnavajo kot prednost ekonomske integracije, celo več, povečani učinkovitosti praktično vsi avtorji pripisujejo največji pomen. V Sloveniji bo tako nujno obstoječi sistem različnih navzkrižnih subvencij spremeniti v preglednega, zmanjšati raven subvencij in jih prilagoditi pravilom evropskega notranjega trga. Tako je probleme pričakovati v tistem delu gospodarstva in v tistih podjetjih, ki so z različnimi oblikami zaščitne politike varovana pred tujo konkurenco.

Odprava carinskih formalnosti zmanjšuje stroške zastojev na carinah, stroške administrativnih formalnosti in same carinske službe, obenem pa neposredno vpliva na zmanjšanje števila javnih uslužbencev. V Sloveniji bistvenega prihranka iz tega naslova ni pričakovati, saj bo naša južna meja postala po vključitvi Slovenije hkrati zunanja meja EU, kjer bo potrebno uvesti predpisano poostreno kontrolo. Na znižanje stroškov podjetij pa naj bi vplivala tudi odprava tržnih omejitev (tehnični predpisi, atesti, dokazila o poreklu blaga ipd.). Kratkoročno pa je zaradi potrebe po vzpostavitvi ustreznih služb in prilagajanja zakonodaje mogoče pričakovati tudi določeno povečanje stroškov.

Liberalizacija trga javnih naročil, kot naslednji od razlogov, vpliva na povečanje trgovine (substitucija dragih domačih s cenejšimi uvoženimi dobrinami),

znižanje cen (preko povečanja konkurence) ima pa tudi ugoden proračunski učinek.

Liberalizacija finančnih storitev in kapitalskih tokov naj bi prinesla znižanje cen finančnih storitev, tako obrestnih mer kot tudi različnih drugih finančnih storitev. Povezana je tudi z vprašanjem odnosa do neposrednih tujih investicij (FDI). Le-te pospešujejo uvajanje moderne tehnologije in povečujejo obseg R&D aktivnosti, uvajajo nove menagerske tehnike in znanja ter odpirajo nove zaposlitvene možnosti za visoko izobražene in usposobljene delavce. Povečujejo dostop do novih trgov in s tem omogočajo povečanje izvoza, pospešujejo integracijo domače proizvodnje s proizvodnjo v bolj razvitih državah, ter pospešujejo privatizacijo in prestrukturiranje celotne ekonomije. FDI so pomemben faktor rasti, še posebej v gospodarstvih, ki prehajajo v razvito tržno obliko. V Sloveniji potencial FDI še ni izkoriščen. Kljub formalni naklonjenosti, se v konkretnih primerih pogosto postopa drugače. Tujim investicijam ni bil po meri tudi sprejeti sistem privatizacije. V večini podjetij namreč prevladujejo notranji lastniki, ki tujemu kapitalu niso naklonjeni. Eden od ciljev Strategije gospodarskega razvoja je bil tudi razpršiti obstoječe, na nekaj držav koncentrirane menjalne tokove, in diverzificirati tuje investicije na večje število držav, potencialnih tujih investitorjev. Podatki kažejo, da se z zadržanim odnosom do FDI koncentracija slednjih na ključne gospodarske partnerice le še povečuje. Slovenija je namreč zanimiva predvsem za tiste (bližnje) investitorje, ki njeno gospodarstvo dobro poznajo in mu zaupajo. Navidezna skrb za zaščito domačega gospodarstva odvisnost torej še pogloblja in to predvsem odvisnost od tistih, pred katerimi se najbolj želimo zaščititi.

Skupne učinke vključevanja na gospodarsko rast so doslej različni avtorji ocenjevali predvsem z uporabo različnih makroekonomskih modelov. Z modelskim pristopom se poskuša kar najbolj celovito zajeti in analizirati možne agregatne učinke na gospodarsko rast. V Cecchinijevem poročilu je bil ob pomoči modela HERMES Ekonomske komisije in INTERLINK modela OECD ocenjen vpliv vzpostavitve enotnega trga. Rezultati kažejo, da naj bi se bruto domači proizvod v Uniji dolgoročno in kumulativno povečal med 4.3% in 6.4%. Učinke vzpostavitve notranjega trga na evropsko periferijo (Grčijo, Irsko, Španijo in Portugalsko) je ocenila skupina avtorjev (Barry s soavtorji 1996) ob pomoči ekonometričnega modela HERMIN. Pričakovano kumulativno povečanje BDP je najnižje za Španijo (1.55%), sledita Grčija (2.48%) in Portugalska (2.55%), največ pa naj bi pridobila Irska (2.64%). Podoben model, v pripravo katerega je iz Slovenije vključena tudi skupina zbrana okoli raziskovalcev iz Inštituta za ekonomska raziskovanja in Ekonomske fakultete (Kuzmin F. s soavtorji 1997), bo omogočal ocenjevanje posledic v nekaterih v analizo vključenih pridružitvenih članicah. Učinki razširitve Unije na CEFTA-5 ter Bolgarijo in Romunijo so bili izračunani z modelom splošnega ravnotežja (Baldwin R.E. s soavtorji 1997). Z razširitvijo naj bi največ pridobile vse evropske regije, največ pa CEFTA-7. Empirične študije, ki so bile narejene za Slovenijo z uporabo makroekonomskih modelov (Potočnik, J. 1997, Majcen B. in Potočnik J. 1996, Potočnik J. 1996, Damijan J. P. in Caf D. 1995), kakor tudi nekatere od dobljenih ocen, smo že omenili. Prav vsi izračuni kažejo, da bodo posledice vključitve v Unijo za gospodarsko rast ugodne in da po svoji jakosti ne

zaostajajo za tistimi, ki jih ugotavljajo modelske simulacije za druge evropske države. Koristi ne bodo niti trenutne niti enakomerno porazdeljene. Večino lahko pričakujemo šele dolgoročno, prilagoditveni pritiski pa so že prisotni, tako na sektorski kot tudi na regionalni ravni.

Sektorski učinki priključitve bodo predstavljeni nekoliko podrobneje. Izračuni so narejeni s pomočjo že omenjenega modela splošnega ravnotežja slovenskega gospodarstva (Potočnik J. 1997), ki temelji na matriki družbenih računov za leto 1995 (Lavrač Ivo s soavtorji 1997). Matrika je razčlenjena na 25 standardnih sektorjev NACE klasifikacije.

Narejene so bile štiri simulacije. Najprej so bile analizirane posledice ukinitve uvoznih dajatev za proizvode na listi A (ki hkrati predvideva tudi postopno zmanjševanje uvoznih dajatev, ki so na listi B in C), potem posledice sklenitve pridruženega članstva Slovenije z Evropsko unijo in končno posledice polnopravnega članstva v Evropski uniji. Zadnja simulacija je bila narejena v dveh različicah. Tako simulacija, ki smo jo poimenovali uveljavitev liste A, kot tudi simulaciji, ki predpostavljata podpis pridruženega in polnopravnega članstva, upoštevata tudi uveljavitev nove carinske tarife. V modelu se omenjene spremembe neposredno kažejo v prilagajanju carinskih stopenj in drugih uvoznih dajatev. Vse tri spremembe vplivajo na velikost davčnih virov (praviloma na njihovo zmanjšanje). Pri vseh simulacijah, ki bodo opisane v nadaljevanju, je bila z iterativnim postopkom prilagajana velikost javnofinančnega salda (v modelu je njegov približek varčevanje države), za katero je bilo predpostavljeno, da ostaja nespremenjena. Cilj je bil dosežen s prilagajanjem (povečevanjem) davčnih virov. Povečane so bile dajatve pri naftnih derivatih. To je ukrep, po katerem se pri vodenju ekonomske politike tudi dejansko posega.

Uveljavitev liste A (SIMULACIJA 1), ki je bila uvedena 1. 1. 1997, je prinesla ukinitve uvoznih dajatev za proizvode uvožene iz Evropske unije, ki so na listi A. Hkrati vključuje tudi postopno zmanjšanje (prvi korak je bil opravljen hkrati z ukinitvijo dajatev za proizvode, ki so na listi A) uvoznih dajatev za dobrine uvožene iz te regije, ki so na listi B in C. Simulacija, ki smo jo poimenovali uveljavitev liste A, poleg sprememb uvoznih dajatev, ki so posledica zgoraj opisanega postopnega zmanjševanja uvoznih dajatev za proizvode uvožene iz Evropske unije, vključuje tudi spremembe, ki so posledica uvedbe nove carinske tarife. Kot taka predstavlja nadgradnjo simulacije, ki se nanaša na uvedbo nove carinske tarife. Spremembe uvoznih dajatev, oziroma njihovih stopenj, se nanašajo zgolj na tiste dobrine, ki so uvožene iz Evropske unije. *Podpis pridruženega članstva (SIMULACIJA 2)* zahteva od Slovenije ukinitve vseh uvoznih dajatev, razen dajatev na kmetijske in ribiške proizvode ter hrano. Uvozne dajatve za dobrine, ki jih bomo uvažali iz ostalih držav, ki niso članice Evropske unije, lahko ostanejo nespremenjene. Za potrebe simulacije posledic podpisa pridruženega članstva so tako stopnje uvoznih dajatev za vse vrste blaga uvoženega iz Evropske unije enake nič, razen za zgoraj omenjene kmetijske, ribiške in prehranske proizvode, kjer je stopnja nespremenjena. Nespremenjene so tudi stopnje uvoznih dajatev za blago uvoženo iz ostalih držav. Ko bo Slovenija *polnopravna članica (SIMULACIJA 3 IN 4)* v Evropski uniji, uvoznih dajatev na proizvode, ki jih bomo uvažali (dejansko

kupovali na domačem trgu), ne bo. Uvozne dajatve za dobrine, ki jih bomo uvažali iz držav, ki niso članice Evropske unije, bodo morale biti enake veljavnim dajatvam v ostalih članicah Evropske unije. Kolikšne so po posameznih sektorjih te dajatve, zaenkrat še ni mogoče ugotoviti natančno. Ocenjujemo, da so v povprečju nižje za okoli tretjino in taka predpostavka je bila v izračunih tudi uporabljena. V primeru polnopravnega članstva v Evropski uniji sta narejeni dve simulaciji. V prvi smo predpostavili le spremembe uvoznih dajatev na način, kot je to opisano zgoraj, v drugi pa smo predpostavili še ustrezno povečanje subvencij v kmetijstvu, ribištvu in pri prehrabnih proizvodih. Uporabili smo izračune projekta Slovensko kmetijstvo in Evropska unija, v katerem je sodelovala skupina avtorjev vključenih v ciljni raziskovalni program ZEMLJA (Cunder T. s soavtorji 1997). Izračuni predpostavljajo, da se bodo v primeru ohranjanja obstoječe skupne kmetijske politike Evropske unije (CAP) povečale subvencije v kmetijstvu (večino sredstev naj bi zagotovila Evropska unija) ter subvencije v prehrabni industriji. Povečanje transferjev iz Evropske unije smo usmerili do končnih uporabnikov s prilagoditvijo ustreznih deležnih parametrov. Dejstvo je, da se bodo z vključitvijo v Evropsko unijo subvencije v omenjenih sektorjih verjetno povečale, vendar pa se bo zanesljivo spremenila tudi obstoječa skupna kmetijska politika. Nadaljevanje le-te bi bilo po vključitvi vseh sedanjih pridruženih članic praktično nemogoče, saj bi bilo finančno breme, ki bi ga bile prisiljene nositi razvitejše članice Unije nesprejemljivo. Najbolj verjetni učinki na sektorski ravni bodo tako nekje med obema opisanimi simulacijama polnopravnega članstva.

S tem, ko so smo predpostavili, da se velikost in razmerja med ključnimi narodnogospodarskimi kategorijami bolj ali manj ne spreminjajo, smo ustvarili pogoje, v katerih je mogoča sektorska analiza, ki nam kaže izključno posledice sprememb posamezne faze vključevanja v Evropsko unijo na sektorskem nivoju. To torej niso dejanski učinki posledic vključevanja na ravni posameznih sektorjev, ki bodo zaradi splošno pričakovanih pozitivnih učinkov ugodnejši, ampak analiza, ki naj bi odgovorila na vprašanje, kateri proizvodni sektorji bodo zaradi procesa vključevanja v Evropsko unijo relativno (v primerjavi z ostalimi sektorji) pridobili in kateri izgubili. Za nekatere bo pot, kot posledica prilagajanja evropskemu prostoru lažja, za druge težja.

Tabela 1: Vpliv uvedbe :

novih carinskih tarif in začetka izvajanja asociacijskega sporazuma z EU - lista A (SIM 1),
 nove carinske tarife in polne uveljavitve asociacijskega sporazuma z EU (SIM 2),
 nove carinske tarife in polnopravnega članstva v EU - brez upoštevanja CAP (SIM 3) in
 nove carinske tarife in polnopravnega članstva v EU - ob upoštevanju CAP (SIM 4)
 na spremembo bruto domačega proizvoda v posameznih sektorjih slovenskega

IME SEKTORJA	SEK.	Izhodiščna vrednost BDP (fak. cene)	BDP realna stopnja rasti SIM1	BDP realna stopnja rasti SIM2	BDP realna stopnja rasti SIM3	BDP realna stopnja rasti SIM4
Kmetijstvo in gozdarstvo	A	95812	-0 907	-3 468	-6 881	1 161
Ribištvo	B	368	0 064	-3 310	-3 787	13 341
Proizv. energetskih surovin	CA	19351	-1 166	-1 598	0 446	0 441
Proizvodnja rud in kamnin	CB	5271	-1 829	-4 148	-5 243	-6 018
Proizv. hrane, pijače in tobaka	DA	82113	-0 509	-1 784	-3 038	0 930
Proizv. tekstilnih izdelkov	DB	65350	-2 470	-13 013	-13 579	-12 794
Proizv. usnjenih izdelkov	DC	9043	-0 564	-4 554	-4 867	-4 928
Predelava lesa in proizvod. lesnih izd.	DD	17085	-4 020	-13 583	-13 955	-9 859
Proizv. lesovine, papirja, založ., tisk.	DE	31192	-0 843	-5 679	-5 560	-5 963
Proizv. koksa in naftnih derivatov	DF	640	9 909	10 225	24 733	29 507
Proizv. kemičnih izdelkov	DG	59393	-0 964	-1 084	0 912	-0 610
Proizv. izdel. iz gume in plastike	DH	25915	0 046	1 423	2 524	1509
Proizv. drugih nekov. in mineral. izdelkov	DI	19959	-2 281	-4 316	-7 028	-8 264
Proizv. kovin in kovinskih izd.	DJ	69329	-0 233	-4 764	-5 088	-6 499
Proizv. strojev in naprav	DK	34157	5 604	-11 648	-11 994	-12 841
Proizv. elektr. in optične opreme	DL	48303	1.456	-2 983	-1 342	-3 128
Proizvodnja vozil	DM	27179	10 795	108 017	119 913	102 907
Druga predelovalna industrija	DN	33282	-1 989	-7 275	-8 032	-8 061
Električna energija, plin in voda	E	47975	-0 351	-2 325	-2 603	-3 137
Gradbeništvo	F	93131	0 963	4 029	3 715	3 873
Trgovina, pop. mot. vozil in pot. izd.	G	190857	0 858	7 902	8 741	7 452
Hoteli in restavracije, gostinstvo	H	69191	-0 306	-0 774	0,384	1 036
Promet, skladiščenje in zveze	I	164780	-0 673	-1 951	-2 710	-3 170
Ostale tržne storitve	J+K+MS	381709	0 197	0 170	0 160	-0 278
Netržne storitve	NMS	300111	-0 450	-4 473	-4 725	-4 515
SKUPAJ		1891496	0 000	0 000	0 000	0 000

Rezultati modela kažejo, da bi (bodo) negativne posledice nadaljnega odpiranja domačega trga doletele predvsem energetske sektorje in rudarstvo, predelavo lesa in proizvodnjo lesnih izdelkov, proizvodnjo koksa, naftnih derivatov ter kemičnih izdelkov, proizvodnjo izdelkov iz gume in plastike ter proizvodnjo drugih nekovinskih in mineralnih izdelkov. Problematici bi bili (če ne upoštevamo učinkov skupne kmetijske politike unije) tudi sektorji kmetijstva in gozdarstva, prehrabena industrija, druga predelovalna industrija ter netržne storitve.

Najugodnejši bi bili učinki v dejavnostih ribištva (ki je sicer zanemarljivo majhna), proizvodnji vozil, proizvodnji električne in optične opreme, proizvodnji strojev in naprav ter gradbeništva. Ugodni bi bili tudi učinki v proizvodnji tekstilnih in usnjenih izdelkov, trgovini, proizvodnji kovin in kovinskih izdelkov ter pri ostalih tržnih storitvah.

Rezultate, ki so prikazani v tabeli, je potrebno tolmačiti previdno. Za obdobje prehoda je namreč značilno intenzivno prestrukturiranje, ki vpliva na hitre spremembe odnosov med različnimi ekonomskimi subjekti, kar problemizira uporabo sicer običajne predpostavke nespremenjenih izhodiščnih parametrov. Previdnost pri tolmačenju zahtevajo tudi metodološki razlogi, povezani s samim modelskim pristopom - čas je v modelu prisoten le implicitno, količina dela in kapitala je konstantna (BDP celotnega gospodarstva se torej ne spreminja), plačilnobilančni saldo se ne spreminja, nekatere ocene parametrov so zaradi zahtevnosti in zamudnosti postopka določene ekspertno, omejena je izbira možnih funkcijskih povezav.

Zanimiva je predvsem primerjava rezultatov posledic polnopravnega članstva v primeru, ko upoštevamo izključno posledice sprememb uvoznih dajatev in rezultatov, ki poleg omenjenih sprememb, upoštevajo tudi uveljavitev obstoječe skupne kmetijske politike unije. Po pričakovanju se v obeh ključnih prehrabnih sektorjih (kmetijstvu in gozdarstvu ter proizvodnji hrane, pijače in tobaka) negativni učinki spremenijo v pozitivne. Zaradi posrednih vplivov se, sicer v manjši meri kot v obeh omenjenih sektorjih, spremenijo tudi učinki v vseh ostalih dejavnostih.

Med posameznimi sektorskimi analizami je bilo doslej najboljše delo opravljeno v že omenjeni analizi posledic vključevanja na kmetijsko dejavnost (Cunder T. s soavtorji 1997). Analiza je dokaj podrobna. Prikazuje posledice vključevanja za agregatno raven panoge in za ključne kmetijske pridelke, pa tudi vplive na razvoj podeželja oziroma regionalno raven. Obsežno analizo zaključuje predlog predpristopne kmetijske politike s prispevkom k pogajalskim izhodiščem.

Še o možnih zaključkih

Procesu globalizacije, ki bo zaznamoval konec tega in začetek prihodnjega tisočletja, ni mogoče uteči. Svet postaja majhen. Kot za šalo se je mogoče po novem avtocestem telekomunikacijskem omrežju sprehajati po vseh njegovih kontinentih. Z neverjetno lahkoto je mogoče vstopiti v zakladnice človeškega znanja in postati del ali vsaj spremljevalec, s svetlobno hitrostjo potujočega neverjetnega tehnološkega napredka in razvoja. Možnosti za dohitevanje razvitejših držav se v opisanih pogojih izboljšujejo. Ekonomija postaja vse bolj neizprosna. Težnja po integracijskih procesih, po izkoriščanju vseh možnih in potencialnih konkurenčnih prednosti, se zaostrojuje. Utrjevanje in povečevanje Evropske unije je tako na globalni ravni odgovor uspešni ameriški ekonomiji, asketskemu vzhodnoazijskemu prostoru in prihajajočim novim, zaenkrat še zaostalim, a potencialno per-

spektivnim večjim gospodarstvom. Slovenija v omenjenih procesih ne more in ne sme ostati na obrobju.

Iz prikazanega pregleda različnih analiz, ki jih zahteva od nas razbistritev vprašanja o pričakovanih posledicah vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, je mogoče povzeti nekaj bistvenih zaključkov. Slovenija se je odločila postati razvito tržno gospodarstvo zahodno-evropskega tipa. Približevanje Evropski uniji je torej le tista pot, s katero bo omenjeni razvojni cilj najlažje dosegla, vključitev vanjo pa potrditev uspešno opravljenih nalog. Z ekonomskega vidika Slovenija prave alternative vključitvi v Evropsko unijo nima. Raven razvitosti gospodarstva in njena sposobnost, da se vključi v enotni trg in (kasneje) monetarno unijo, bo ključnega pomena. Stabilnost gospodarstva, uspešno nadaljevanje njegovega prestrukturiranja, pripravljenost in sposobnost ekonomske politike, da to uresniči, bodo v središču pozornosti presoje ustreznosti izpolnjevanja pogojev članstva. Učinki slovenske integracije v Unijo bodo v povprečju za slovensko gospodarstvo zanesljivo ugodni. Ugodni učinki vključevanja pa bodo predvsem dolgoročne (dinamične) narave. Kratkoročno bodo pozitivni učinki relativno majhni in bodo le težko odtehtali stroške, ki bodo posledica potrebnega prilagajanja in prestrukturiranja gospodarstva. Številnih učinkov vključevanja v Evropsko unijo (seveda tudi prehoda v razvito tržno gospodarstvo) preprosto ni mogoče meriti, večina stroškov prehoda in izpolnjevanja pogojev za članstvo pa ni neposredno povezana ali odvisna od samega članstva. Dejstvo, da bo gospodarstvo kot celota pridobilo, še ne pomeni, da bodo z vključitvijo pridobile prav vse dejavnosti in podjetja. Možnost in posledice vključitve Slovenije v Evropsko unijo bodo odvisne predvsem od uspešnosti prehoda v razvito tržno gospodarstvo, torej od upešnosti ekonomske politike, uspešnosti dela vlade, parlamenta in drugih institucij države. Evropska unija je pred vrati. Odprimo jih.

LITERATURA

- Baldwin Richard E., Francois Joseph F., Portes Richard. 1997. The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe, Economic Policy, A European Forum, Blackwell Publishers, USA
- Barry Frank, Bradley Yohn, Hannan Aoife, McCartan Joanne and Sosvilla-Rivero Simon. 1996. Single Market Review, Aggregate and Regional Impacts: the Cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain, Economic and Social Research Institute, Dublin, Ireland
- Bobek Vito, Potočnik Janez, Ravbar Vojka, Rojec Matija, Stanovnik Peter, Štiblar Franjo. 1996. Strategija ekonomskih odnosov s tujino - Od pridruženega do polnopravnega članstva v Evropski uniji, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, Ljubljana, Slovenija
- Cunder Tomaž, Erjavec Emil, Golež Mojca, Jerič Damjan, Juvančič Luka, Majcen Boris, Markeš Marija, Potočnik Janez, Rednak Miroslav, Turk Jernej, Volk Tina in Žibrik Neva. 1997. Slovensko kmetijstvo in Evropska unija, ČZD Kmečki glas, Ljubljana, Slovenija
- Damijan Jože P. in Caf Dušan. 1995. Welfare Effects of Trade Liberalisation and Integration of Slovenian Economy: A General Equilibrium Analysis, Proceedings of the East Central Roundtable Conference IV: "Dynamic Effects of Economic Integration" - RBMP'95, Bled, Slovenia

- European Commission. 1996. Economic Evaluation of the Internal Market, European Economy No.4, Brussels
- Gross Daniel, Vandille Guy. 1995. Slovenia and European Trade Structures, ACE Project Monetary Integratin and Disintegration in Europe, Institute of Economic Research, Ljubljana, Slovenia
- Kuzmin Franc, Pfajfar Lovro, Potočnik Janez, Simončič Marjan. 1997. Macroeconomics and Structural Change in Transition Economies: Common Themes in CEE and EU-Periphery Counties: Intermediate Report, Institut for Economic Research, Ljubljana, Slovenia
- Lavrač Ivo, Tavčar Branka, Zakotnik Ivanka. 1997. Matrika družbenih računov 1995, Delovni zvezki, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, Slovenija
- Majcen Boris in Potočnik Janez. 1996. Possible Effects of Slovenian Integration in the EU - CGE Approach, Analize raziskave in razvoj, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, Slovenija
- Mencinger Jože . 1995. Kako daleč je Evropa, Gospodarska gibanja - št. 259, Ekonomski institut Pravne fakultete, Ljubljana, Slovenija
- Potočnik Janez. 1996. Model splošnega ravnotežja slovenskega gospodarstva temelječ na matriki družbenih računov za leto 1993 - sektorske posledice približevanja Evropski uniji, Zbornik - Statistični dnevi '96, Statistični urad RS, Ljubljana, Slovenija
- Potočnik Janez. 1997. Rezultati izračuna sektorskih posledic približevanja Slovenije Evropski uniji, neobjavljeno gradivo, povzetek Ekonomsko ogledalo 1/1997, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, Slovenija
- Potočnik Janez, Senjur Marjan, Štiblar Franjo. 1995. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije - Približevanje Evropi: rast, konkurenčnost in integriranje, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, Slovenija
- Strmšnik Igor. 1998. Pričakovani makroekonomski učinki integracije Slovenije v Evropsko unijo, Analize raziskave in razvoj - pred izidom, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, Slovenija
- Svetličič Marjan. 1996. Slovenija in Evropska unija, Zunajekonomska strategija Slovenije - Slovenija in Evropska unija, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, Ljubljana, Slovenija

PRIDRUŽEVANJE SLOVENIJE EVROPSKI DENARNI UNIJI

Uvod

Leta 1999 bo prišlo do oblikovanja evropske denarne unije (EMU) in do postopnega uvajanja skupne evropske valute evra. To bo prav gotovo zgodovinski dogodek, ki bo povzročil globoke spremembe v gospodarstvih EU. Te spremembe bodo imele pomemben vpliv tudi na gospodarstva srednjeevropskih držav kandidatk za EU. V tem prispevku se lotem le za Slovenijo najbolj direktnega vprašanja povezanega z EMU – zakaj, kako in kdaj se bo Slovenija vključila v EMU. V prvem delu se najprej dotaknem sedanjih priprav na prehod na EMU v državah članicah EU. V nadaljevanju pa obravnavam pripravljenost Slovenije za vključevanje v EMU glede na ostale primerljive srednjeevropske države kandidatke za EU. Pri Sloveniji najprej razpravljam o neformalnih in formalnih možnostih vključevanja v procese evropske monetarne integracije, nato pa razpravljam o tem, kakšne so pričakovane prednosti in slabosti bodočega slovenskega vključevanja v EMU. Na koncu obravnavam še vprašanje, ali se bo Slovenija vključila v EMU hkrati ali pa kasneje kot se bo vključila v EU.

Izpolnjevanje maastrichtskih konvergenčnih kriterijev v državah članicah EU in priprave na oblikovanje EU

Evropska monetarna integracija prehaja v odločilno fazo. S 1. 1. 1999 bodo oblikovali Evropsko monetarno unijo (EMU) in začel se bo proces postopnega uvajanja evropske skupne valute evra. S tem se bo začela tretja in zadnja faza uvedbe EMU po Delorsovem načrtu iz leta 1989. Predhodni fazi sta le pripravili teren za uvedbo EMU. Prva faza se je začela leta 1990, ko so morale države članice EU odpraviti vse preostale omejitve glede kapitalnih tokov. Druga faza se je začela leta 1994 z ustanovitvijo Evropskega monetarnega inštituta (EMI), ki je predhodnica bodoče skupne evropske centralne banke (ECB). V obeh predhodnih fazah je bil poudarek na večjem usklajevanju ekonomskih politik in predvsem na večji konvergenци gospodarstev držav članic EU. Po Delorsovem načrtu bi lahko prišlo do oblikovanja EMU že leta 1997, če bi zadostno število držav izpolnilo potrebne pogoje za vstop v EMU, vendar so to možnost kmalu opustili, ker je bilo jasno, da ta predpogoj ne bo izpolnjen. Kot zadnji in obvezni rok za uvedbo EMU je v Delorsovem poročilu opredeljen začetek leta 1999, ko mora obvezno priti do oblikovanja EMU in to za tiste članice EU, ki bodo predhodno izpolnile pogoje za

* Mag. Vladimir Lavrač, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.

vstop v EMU. Ti pogoji so bili opredeljeni z znamenitimi maastrichtskimi konvergenčnimi kriteriji.

Maastrichtski konvergenčni kriteriji so naslednji:

- *inflacija*: inflacija ne sme presegati povprečja inflacijske stopnje treh držav članic EU z najnižjo inflacijsko stopnjo za več kot 1,5 odstotne točke.
- *dolgoročne obrestne mere*: dolgoročne obrestne mere ne smejo presegati povprečja dolgoročnih obrestnih mer treh držav članic EU z najnižjo stopnjo inflacije za več kot 2 odstotni točki.
- *stabilnost deviznega tečaja*: valuta države članice EU mora biti vključena v sistem deviznih tečajev (ERM) Evropskega monetarnega sistema (EMS) in se držati normalnih meja nihanja deviznega tečaja brez devalvacije lastne valute vsaj dve leti.
- *javnofinančni deficit*: javnofinančni deficit ne sme presegati 3% BDP.
- *javni dolg*: javni dolg ne sme presegati 60% BDP.

Namen maastrichtskih konvergenčnih kriterijev je bil zagotoviti, vstop v EMU le tistim državam, katerih makroekonomske politike, predvsem monetarna in fiskalna politika, so dovolj stabilne, da bo evro kot bodoča skupna evropska valuta lahko zadosti stabilen, vsaj tako stabilen kot najstabilnejše valute v EU (pri tem se misli na nemško marko), kar je bil že od vsega začetka eden ključnih ciljev EMU. Maastrichtske konvergenčne kriterije lahko razdelimo na dve skupini, na tri monetarne (inflacija, obrestne mere, devizni tečaj) in dve fiskalni (javnofinančni deficit, javni dolg). V zvezi s fiskalnimi kriteriji je potrebno opozoriti na dejstvo, ki v nestrokovni javnosti ni dovolj znano, namreč, da se dopušča določeno odstopanje od predpisanih referenčnih vrednosti v določenih okoliščinah, predvsem če so trendi glede doseganja referenčnih vrednosti v pravi smeri in zadosti intenzivni. Pri interpretaciji glede doseganja obeh fiskalnih kriterijev je torej vgrajena določena fleksibilnost interpretacije, ki bo omogočila diskrepcijsko odločanje o tem, ali neka država članica EU izpolnjuje te konvergenčne kriterije ali ne, ko bo šlo zares.

Že spomladi 1998 bo sprejeta odločitev o tem, katere države članice EU bodo dejansko vstopile v EMU v prvem krogu. Ta odločitev bo posledica uradne ocene o doseganju maastrichtskih konvergenčnih kriterijev za posamezne države po podatkih za leto 1997 (in verjetno upošteva tudi predvidevanja za 1998). Druga pomembna odločitev, ki jo bodo sprejeli spomladi 1998, je izbira tistih medsebojnih deviznih tečajev med valutami držav članic EU, pri katerih bodo njihovi medsebojni devizni tečaji kasneje, na začetku leta 1999, dejansko fiksirani. Monetarna unija ima namreč lahko dve obliki, nižjo, kjer se trajno in nespremenljivo fiksirajo devizni tečaji med valutami udeleženk, in višjo, kjer se uvede skupno valuto, nacionalne valute pa se (po določenem prehodnem obdobju) odpravijo, s tem pa seveda izginejo tudi devizni tečaji med njimi. EMU bo dejansko šla skozi obe fazi. Sprva bodo trajno fiksirali devizne tečaje med nacionalnimi valutami držav članic EMU in postopno začeli uporabljati skupno valuto evro, najprej kot knjižni denar. Bankovci in kovanci v evru bodo uvedeni šele po treh letih, na začetku leta 2002, sredi tega leta pa bi iz obtoka umaknili bankovce in kovance v nacionalnih valutah članic, tako da bi evro kot skupna evropska valuta postal edino zakonito plačilno sredstvo v teh državah.

Oglejmo si, kako države članice EU trenutno izpolnjujejo maastrichtske konvergenčne kriterije. Velika večina članic (praktično vse razen Grčije) izpolnjuje kriterij glede inflacije, ker imajo stopnjo inflacije nižjo kot je trenutna referenčna vrednost (okrog 2,5%) tega merila. Podobno velja glede dolgoročnih obrestnih mer. Spet velika večina (praktično vse razen Grčije) dosega ta kriterij, saj so njihove dolgoročne obrestne mere nižje kot je trenutna referenčna vrednost (okrog 8%) tega merila. Kriterij glede stabilnosti deviznega tečaja je nekoliko vprašljiv, saj ni povsem jasno, kako naj bi se v praksi interpretirala njegova določila. Če se omejimo na članstvo v ERM, večina držav izpolnjuje ta kriterij, razen Grčije, ki nikoli ni vstopila v EMS oziroma v njegov ERM, Švedske, ki kot nova članica EU še ni vstopila v ERM, Velike Britanije, ki je bila članica ERM, a je izstopila, ter morda Italije, ki je bila članica, nato pa izstopila, pa spet vstopila leta 1996 (tako da je vprašljivo, ali lahko izpolni formalni kriterij dvoletne udeležbe v EMU). Referenčno vrednost glede javnofinančnega deficita izrazito presega le Grčija, medtem ko je nekaj držav, vključno z nekaterimi ključnimi kot sta Nemčija in Francija, blizu te meje, z ene ali druge strani. Javni dolg nekaterih članic EU daleč presega referenčno vrednost 60% BDP (pri Italiji, Belgiji in Grčiji presega 100% BDP), pa tudi druge države (z izjemo Luxemburga, ki praktično nima javnega dolga) so pri temu merilu blizu meje. Ugotovimo lahko, da so se v zadnjem času članice EU zelo trudile za izpolnitev maastrichtskih konvergenčnih kriterijev in bile uspešne pri doseganju monetarnih meril, manj uspešne pa so bile pri doseganju fiskalnih meril. Nekatere so si pri slednjih pomagale tudi s "kreativnim računovodstvom". Pri odločitvi o tem, katere države bodo dejansko vstopile v EMU v prvem krogu, bodo nedvomno uporabili diskrecijsko presojo in fleksibilno interpretacijo glede doseganja fiskalnih konvergenčnih kriterijev ter na ta način omogočili, da bo v EMU vstopilo več držav.

Danes je mogoče z veliko verjetnostjo trditi, da bo EMU zares uvedena 1. 1. 1999 v skladu z načrtom. S precejšnjo verjetnostjo je mogoče trditi, da bo EMU imel široko udeležbo, predvidoma deset ali celo enajst članic. Z določeno verjetnostjo je mogoče trditi, da bo evro precej stabilna valuta, ki bo, po prehodnem obdobju, lahko celo konkuriral dolarju v nekaterih funkcijah mednarodnega denarja. V "evroland" se bodo vključile praktično vse članice EU razen tistih, ki si same do nadaljnjega ne žele sodelovati (tim. Outs, kot so Velika Britanija, Danska in Švedska) in tiste, ki glede na doseganje maastrichtskih konvergenčnih kriterijev še niso pripravljene za vstop v EMU (tim. Pre-ins, konkretno Grčija). Deviznotečajna razmerja med valutami teh držav (pre-ins in outs) in evrom bo urejal ERM 2, ki bo uveden leta 1991 kot naslednik EMS in njegovega ERM. ERM 2 bo, kot bomo videli, pomemben tudi za srednjeevropske države kandidatke za EU, vključno s Slovenijo.

Bistvo maastrichtskih konvergenčnih kriterijev je po mnenju nekaterih bilo v tem, da omogočijo razmejitev med dvema skupinama držav. Na eni strani naj bi bile monetarno stabilne države, predvsem Nemčija in na njo monetarno navezane države, ki naj bi izpolnile konvergenčne kriterije in vstopile v EMU v prvem krogu. Na drugi strani pa bi bile monetarno manj stabilne države, predvsem južne države (Italija, Španija, Portugalska, Grčija), ki naj po napovedih ne bi izpolnile konver-

genčnih kriterijev in bi ostale v prvem koraku izven EMU. Vendar pa so se v zadnjih letih prav te mediteranske države zelo trudile doseči konvergenčne kriterije ter tudi dosegle rezultate, ki jih ni mogoče zanikati, tako da jih pravzaprav ni mogoče izključiti iz EMU. S tem je prišlo do novega položaja, predvsem do določenega nezaupanja v monetarno stabilnejših državah glede tega, ali bo v teh novih okoliščinah mogoče zagotoviti, da bo evro res stabilna valuta. Po drugi strani pa je pri državah, ki bodo ostale izven EMU, zaznati določen strah, da bodo ostale odrinjene in periferne in postale neke vrste drugorazredne evropske članice. Zato si ne žele popolnoma zapreti vrat, da bi se lahko kasneje, po eksperimentalni fazi, ko naj bi se pasti uvedbe evra že jasno pokazale, vendarle lahko priključile EMU.

Pripravljenost srednjeevropskih držav kandidatk za polnopravno članstvo v EU na oblikovanje EMU

Oblikovanje EMU in postopno uvajanje skupne evropske valute evra je prav gotovo zgodovinski dogodek, ki bo povzročil globoke spremembe v gospodarstvih EU. Te spremembe bodo imele pomemben vpliv, podobno kot so ga imele že priprave na EMU, tudi na gospodarstva srednjeevropskih držav kandidatk za EU. Nosilci ekonomske politike in drugi (podjetja, banke, državna administracija) se bodo morali pripraviti in se ustrezno prilagoditi najprej trajno fiksnim deviznim tečajem med evropskimi valutami in nato uvedbi evra ter odpravi nacionalnih valut članic EU. S temi, sicer pomembnimi vplivi EMU na države kandidatke za polnopravno članstvo v EU in potrebnimi prilagajanja teh na EMU in na evro, se v tem prispevku ne bom izrecno ukvarjal. V tem prispevku se zato lotevam le najbolj direktnega vprašanja povezanega z EMU - zakaj, kako in kdaj se bodo Slovenija in druge srednjeevropske države kandidatke za EU vključile v EMU. Preden se lotim tega vprašanja na primeru Slovenije, si na kratko oglejmo, kakšna je primerjava med Slovenijo in drugimi srednjeevropskimi državami glede pripravljenosti na vključevanje v EMU.

Skupina, s katero bi kazalo primerjati Slovenijo, so srednjeevropske države kandidatke za EU in to tiste, ki so skupaj s Slovenijo povabljene v prvo skupino, ki bo spomladi 1998 začela pogajanja o polnopravnem članstvu v EU. V to skupino poleg Slovenije spadajo še Češka, Madžarska in Poljska. Glede izpolnjevanja maastrichtskih konvergenčnih kriterijev je Slovenija v podobnem položaju kot Češka, tako po monetarnih kot po fiskalnih kriterijih, medtem ko sta Poljska in Madžarska v slabšem izhodiščnem položaju. Slovenija in Češka ne izpolnjujeta nobenega od treh monetarnih konvergenčnih kriterijev (inflacija je nekaj pod 10%), zlahka pa dosemeta oba fiskalna kriterija, ki državam članicam EU povzročajo obilo preglastic. Poljska in Madžarska sta na slabšem tako po monetarnih kot po fiskalnih konvergenčnih kriterijih, stopnja inflacije je še vedno nekje okoli 20%, fiskalni kazalci pa so nekje okrog meje referenčnih vrednosti. Ugotovimo lahko, da sta Slovenija in Češka bolj pripravljeni za bodoče vključevanje v EMU kot Poljska in Madžarska. Glede fiskalnih meril imata Slovenija in Češka še toliko rezerve, da ni pričakovati, da bi tudi v prihodnje imeli težave z doseganjem fiskalnih konver-

genčnih kriterijev. Glede monetarnih kriterijev pa ostaja dejstvo, da stopnja inflacije, čeprav enoštevilčna, še močno presega evropsko. Zniževanje inflacijske stopnje na raven primerljivo z inflacijo v državah EU tako ostaja glavna naloga pri pripravah te skupine držav na vključevanje v EMU.

Opozoriti moram še na dejstvo, da so v obdobju tranzicije srednjeevropske države izbrale zelo različne in predvsem medsebojno povsem neusklajene denarne in deviznotečajne sisteme in politike. Že sistemi deviznega tečaja, ki jih uporabljajo, pokrivajo cel spekter možnih ureditev: Slovenija uporablja (uravnava) drseči devizni tečaj, Češka je uporabljala fiksni devizni tečaj, pred kratkim pa je prešla na drsečega. Poljska je najprej uporabljala fiksni, toda prilagodljivi tečaj, zdaj uporablja tim. crawling peg sistem deviznega tečaja. Slednjega uporablja tudi Madžarska. Članstvo teh držav v CEFTI je morda ostala neizkoriščena priložnost za to, da bi se te države uskladile pri vodenju monetarnih in deviznotečajnih politik. Možno je pričakovati, da bo EU v predpristopnem obdobju in v pogajanjih za polnopravno članstvo državam kandidatkam naložila tudi obveznost določene koordinacije in harmonizacije glede monetarnih in deviznotečajnih politik, kar naj bi jih že v prehodnem obdobju bolje pripravilo na vključevanje v ERM 2 in v EMU.

S tem prehajamo na probleme in dileme, ki se postavljajo pred Slovenijo pri vprašanjih zakaj, kako in kdaj se vključiti v EMU. Mnoge od ugotovitev veljajo tudi za ostale primerljive srednjeevropske države kandidatke za polnopravno članstvo v EU, seveda upošteva izhodiščne razlike in omenjene različne pristope k vodenju monetarne in deviznotečajne politike.

Slovenija na poti od monetarne suverenosti do vključevanja v evropsko monetarno integracijo

Slovenija za zdaj ni vključena v nobeno od oblik evropske monetarne integracije. Trenutno uživa svojo polno monetarno suverenost, z lastno valuto, lastno centralno banko, avtonomno denarno in deviznotečajno politiko. Pri tem je razvila svojstven denarni in deviznotečajni sistem, ki v nekaterih svojih značilnostih (sistem drsečega deviznega tečaja, kapitalne omejitve) odstopa od zahtev, ki jih bo prinesla monetarna integracija. Polna monetarna suverenost za zdaj ni omejena niti s sodelovanjem z mednarodnimi finančnimi inštitucijami kot sta IMF in BIS, kjer gre bolj za usklajevanje, dogovarjanje in posvetovanje. Prav tako Slovenije k monetarni integraciji ne zavezuje niti članstvo v CEFTA, ker ta nima razvitih svojih mehanizmov monetarne integracije. Tudi asociacijski sporazum z EU, ki sicer še ni stopil v veljavo, vsaj neposredno ne omejuje monetarne suverenosti Slovenije.

Možnosti, pa tudi obveznosti vključevanja v procese evropske monetarne integracije, pa izhajajo iz polnopravnega članstva v EU. Države članice EU se praviloma vključujejo v oblike evropske monetarne integracije kot so to zdaj EMS in kasneje ERM 2 in EMU, vendar je vsaj doslej veljalo, da vključevanje v monetarno integracijo ni nujno takoj in za vse članice. Tako npr. Grčija nikoli ni postala članica EMS, ostale pa so se v EMS vključevale, ko so postale dovolj monetarno zrele za

to in predvsem, če so to tudi same hotele. Kako je z dinamiko in obveznostjo vključevanja članic v EMU, smo obravnavali že v prvem delu.

Dokler Slovenija še ni članica EU, se v njene mehanizme monetarne integracije ne more formalno oziroma institucionalno vključevati. Članstvo v oblikah monetarne integracije kot so EMS, ERM 2 in EMU je odprto le članicam EU. Za zdaj se torej Slovenija lahko le neformalno, enostransko in funkcionalno prilagaja tem mehanizmom, ne more pa se v njih vključiti, dokler ne bo dosegla polnopravnega članstva v EU. V prehodnem obdobju, ko čaka na vstop v EU, nihče ne brani Sloveniji, da posnema članice EMS in se poskuša podrediti njegovim pravilom, s ciljem, da si olajša prehod v EMU. V tem primeru bi Slovenija lahko, ko bi se ji zdelo primerno (kar pomeni, ko bi znižala inflacijo na raven vsaj podobno stopnji inflacije v državah EU), prešla na sistem fiksnega, toda prilagodljivega deviznega tečaja in poskušala doseči, da tega fiksnega tečaja ne bi bilo treba spreminjati (oziroma le izjemoma), kot to določajo pravila EMS. Če govorimo o enostranskem prilagajanju zahtevam evropske monetarne integracije je odprta še druga, še bolj zahtevna možnost. Svojo valuto Slovenija lahko enostransko veže prek trajno fiksnega in nespremenljivega deviznega tečaja na neko valuto EU, npr. najprej na nemško marko ali kasneje na evro, ko bo ta možnost na razpolago. V tem primeru ne gre za de iure, pač pa za de facto monetarno unijo z denarnim področjem valute, na katero je domača valuta vezana. V tem primeru bi izgubili monetarno suverenost, saj ne bi več mogli voditi samostojne tečajne politike, pa tudi monetarna politika bi bila povsem v funkciji vzdrževanja tega fiksnega deviznega tečaja. Prilagajanje za vzdrževanje mednarodne konkurenčnosti pa bi namesto na devizni tečaj padlo predvsem na plače, kar bi zahtevalo ustrezno fleksibilnost trga delovne sile. Problem takih unilateralnih monetarnih unij, kakršne sta prakticirali npr. Avstrija in Nizozemska do Nemčije je v tem, da taka država ni udeležena v vseh prednostih monetarne unije, nosi pa vse stroške monetarne unije (izgubo monetarne suverenosti). Slabost take kvazi monetarne unije je tudi v tem, da enostranske obveznosti nikoli ne morejo biti tako obvezujoče in dokončne, kot če gre za formalizirano in institucionalizirano monetarno unijo.

Primerjava nekaterih prednosti in slabosti vključevanja Slovenije v EMU

V tem prispevku nas zanima predvsem druga možnost, to je formalno in institucionalno vključevanje v evropsko monetarno integracijo, ki je povezano z članstvom v EU. Najprej se moramo vprašati, ali je članstvo v EMU za Slovenijo in druge države kandidatke za EU obvezno ali ne, glede na to, da so nekatere dosedanje članice EU lahko izbirale, ali žele sodelovati v EMU, vsaj v prvem krogu. Javnosti morda ni dovolj znano, da je članstvo v EMU za države kandidatke za EU, torej tudi za Slovenijo, pravzaprav obvezno. Formulacija, ki to določa, je sicer veliko blažja in ohlapnejša. Kriteriji za vstop držav kandidat v članstvo v EU, ki so bili določeni leta 1993, namreč med drugim (politična demokracija, delujoče tržno gospodarstvo, sposobnost spopasti se s konkurenčnimi pritiski na trgu EU) zahtevajo tudi sposobnost prevzeti vse obveznosti iz članstva v EU (*acquis communau-*

taire), vključno s pripadnostjo ciljem politične, ekonomske in monetarne unije. V praktični interpretaciji to pomeni, da morajo države kandidatke pristajati na cilj EMU in se bodo morale v EMU vključiti, ko bodo za to pripravljene, to pa pomeni, ko bodo izpolnjevale maastrichtske konvergenčne kriterije na trajni osnovi. Z drugimi besedami, obveznost vstopa v EMU izhaja iz članstva v EU. Razmišljanje o prednostih in slabostih monetarne unije je torej za Slovenijo lahko analitično zanimivo, ni pa več pomembno za odločanje o tem, ali želimo vstopiti v EMU ali ne. Bilo bi nenavadno, da bi se države kandidatke trudile doseči polnopravno članstvo v EU, nakar pa ne bi želele sodelovati v njeni EMU, npr. zaradi občutka, da bi jim to preveč okrnilo monetarno suverenost (kot si je to lahko privoščila npr. Velika Britanija). Take države druge članice EU, preprosto rečeno, ne bi sprejele medse. Odprta je še možnost, da bi država kandidatka za EU, če bi menila, da bi ji vstop v EMU škodil, češ da nanj še ni pripravljena, namerno taktično zavlačevala z izpolnjevanjem maastrichtskih konvergenčnih kriterijev, vendar pa bi bila taka rešitev verjetno v škodo njej sami, pa tudi s strani EU ne bi bila sprejeta z razumevanjem.

V Sloveniji po našem mnenju obveznega članstva v EMU ne bi smeli gledati kot problem. Naše bodoče članstvo v EMU je konsistentno z našim ciljem polnopravnega članstva v EU. V Sloveniji bi morali stremeti za izpolnjevanjem maastrichtskih konvergenčnih kriterijev na trajni osnovi (in na zdravih temeljih, o čemer bomo razpravljali kasneje) čimprej, tako da bi lahko bili v prvi skupini držav kandidatka za EU, ki se bo vključila v EMU. Cilj zgodnjega članstva v EMU je mogoče utemeljevati s tem, da v primeru Slovenije lahko pričakujemo, da bodo prednosti vključevanja v EMU pretehtale nad slabostmi vključevanja v EMU. Predvidene koristi naj bi presegale predvidene stroške vključevanja v EMU, rezultat naj bi bil torej pričakovane neto koristi od članstva v EMU. Oglejmo si, zakaj Slovenija lahko, vsaj na načelni ravni, pričakuje neto koristi od vstopa v EMU, pa tudi večje neto koristi kot nekatere druge države kandidatke za EU in celo kot nekatere članice EU.

Na strani koristi je glavna prednost, ki jo prinaša vstop v EMU to, da zaradi trajno fiksnega deviznega tečaja in kasneje uporabe skupne valute evra, menjava Slovenije z EU ne bi bila več izpostavljena tečajnim nihanjem, negotovosti, rizikom in stroškom povezanih s tem, pa tudi ne stroškom konverzije med valutami (v fazi, ko bi prešli na uporabo evra). Posledica tega so manjši stroški in večja stabilnost menjave, s tem pa tudi večji trgovinski in kapitalski tokovi z EU ter nasploh hitrejša integriranje v evropski skupni trg. Ni treba posebej dokazovati, da je to za slovensko gospodarstvo vitalnega pomena. Naslednja pričakovana prednost EMU, ki izhaja iz pričakovanj, da bo evro stabilna valuta, je, da bi Slovenija lahko pričakovala nižjo inflacijo in nižje obrestne mere, kar bi ugodno vplivalo na monetarno stabilnost, večje naložbe in gospodarsko rast. In končno, Slovenija bi bila udeležena v seigniorageu iz izdajanja in uporabe skupne valute evra, bila bi soudeležena pri oblikovanju skupne evropske monetarne politike in koristila bi prednosti določene ekonomije obsega glede držanja potrebnih mednarodnih monetarnih rezerv. Slednje prednosti bi bile v primeru Slovenije seveda bolj simbolične narave, glede na proporcionalni pomen Slovenije v EMU.

Na strani stroškov bi bila Slovenija zaradi vključitve v EMU podvržena podobnim slabostim kot druge države članice. Najprej gre za izgubo nacionalne valute, kar je boleče glede na njen simbolni in prestižni pomen. Slovenija glede tega s prehodom na evro ne bi bila nič na slabšem kot druge države članice EMU. Izguba monetarne avtonomije in predvsem izguba deviznega tečaja kot instrumenta za prilagajanje mednarodne konkurenčnosti gospodarstva sicer lahko predstavlja problem, vendar spet ne tak, ki bi bil posebno težaven za Slovenijo. Najprej, monetarna avtonomija je sama po sebi nekoliko vprašljiva, če se država vključuje v širše denarno področje s stabilno (ali še bolje, stabilnejšo) valuto. V tem primeru avtonomna monetarna politika pomeni predvsem možnost vodenja slabše monetarne politike oziroma zlorabe monetarne politike za druge, fiskalne in redistribucijske cilje. V tem smislu pri izgubi avtonomne monetarne politike ne gre nujno za izgubo, za katero bi bilo treba pretirano žalovati. V akademskih krogih velja prepričanje, da je samostojna monetarna politika v majhnem odprtem gospodarstvu brez kapitalnih omejitev pravzaprav le iluzija. Večji problem lahko predstavlja izguba deviznotečajnega instrumenta. V kolikšni meri je to res strošek vključevanja v EMU, je v največji meri odvisno od dveh momentov - nevarnosti t.i. asimetričnih šokov in delovanja alternativnih mehanizmov prilagajanja takim šokom, ki nadomestijo devizni tečaj, ko ta kot instrument prilagajanja in vzdrževanja mednarodne konkurenčnosti v monetarni uniji ni več na razpolago.

Primernost vključevanja Slovenije v EMU s stališča teorije optimalnega valutnega področja

Doslej smo obravnavali splošne koristi in stroške vključevanja v monetarno unijo, ki v načelu veljajo za vse njene članice. Teorija optimalnega valutnega področja pa poudarja določene strukturne lastnosti gospodarstev, ki določajo, ali je za neko državo bolje vključiti se v širšo monetarno unijo ali pa ostati samostojno denarno področje z lastno valuto. S pomočjo teorije optimalnega valutnega področja je glede na to mogoče dobiti tudi odgovor na vprašanje, kje so meje optimalnega valutnega področja, npr. ko gre za oblikovanje EMU. Tako naj bi po tej teoriji bile tiste strukturne lastnosti gospodarstev, ki določajo, ali se neki državi splača vstopiti v monetarno unijo, zlasti naslednje: odprtost, velikost, diverzificiranost in geografska koncentracija menjave. Slovenija je po teh kriterijih optimalnega valutnega področja prav model države, za katero je monetarna integracija, vsaj na teoretični ravni, najbolj primerna. Je majhna in odprta država, struktura njene proizvodnje in izvoza je zelo diverzificirana in že zdaj je močno vključena v menjavo z EU. S tem splošne prednosti za tako gospodarstvo pridobijo na pomenu, splošne slabosti pa izgubijo na pomenu, zato se razmerje prednosti in slabosti premakne v korist večjih neto pričakovanih prednosti, s tem pa taka država lahko pričakuje večje neto koristi od vključevanja v EMU kot druge države z drugačnimi strukturnimi lastnostmi svojih gospodarstev. Seveda se zavedam, da je taka analiza predvsem teoretična oziroma načelna, konkretna ocena in zlasti kvantifikacija koristi in stroškov vključevanja v EMU ter zlasti spravljanje teh na skupni imeno-

valec, da bi lahko kvantificirali pričakovane neto koristi ali stroške, pa je izredno zahtevna naloga, ki so ji tudi v EU komajda kos.

K zgornjemu lahko dodam še dejstvo, da so empirična raziskovanja v okviru ACE-Phare mednarodnih raziskovalnih projektov s strani uglednih strokovnjakov (D.Gros, P. De Grauwe) pokazala, da naj Slovenija ne bi bila izpostavljena posebnim t.i. asimetričnim šokom (plačilnobilančnim motnjam, ki bi prizadele le Slovenijo, ne pa tudi drugih članic EMU oziroma EMU kot celote). To naj bi bilo posledica dejstva, da je struktura slovenskega izvoza po produktih zelo podobna strukturi izvoza držav EU in dejstva, da je slovensko gospodarstvo precej ciklično usklajeno z gospodarstvi EU. To pomeni, da članstvo v EMU za Slovenijo ne bi predstavljalo večjih problemov (zlasti ne večjih kot za druge države kandidatke, pa tudi kot za nekatere članice EU), ker se ne bi bilo treba v tolikšni meri opirati na devizni tečaj kot instrument za prilagajanje tem asimetričnim šokom. Za simetrične šoke, ki bi prizadeli celo EMU, pa ima ta na razpolago tradicionalne instrumente - monetarno in deviznotečajno politiko.

Prilaganja, ki bi bila v Sloveniji ob vstopu v EMU potrebna zaradi eventualne nezadostne konkurenčnosti našega gospodarstva v primerjavi z EU, pa bi (tako kot je to pri drugih članicah EMU) morale nositi predvsem realne plače oziroma večja fleksibilnost trga dela nasploh. Alternativni mehanizmi prilagajanja, kot je mobilnost delovne sile znotraj EMU ali pa fiskalni transferji v okviru EMU, iz znanih razlogov po pričakovanju v EMU ne bodo mogli igrati večje vloge. Iz tega sledi določen nauk, namreč, da je vključevanje v EMU smiselno šele tedaj, ko je gospodarstvo sposobno vzdrževati mednarodno konkurenčnost v primerjavi z EU, saj bi v nasprotnem primeru izguba tečajnega instrumenta zaradi vstopa v EMU zares lahko pomenila preveliko žrtev. V primeru, če tečajnega instrumenta zaradi vstopa v EMU ni več na razpolago, drugi mehanizmi prilagajanja pa ne delujejo (ker jih ni ali ker niso dovolj fleksibilni), se lahko zgodi, da država, ki bi imela težave z mednarodno konkurenčnostjo, lahko začne zaostajati v gospodarski rasti in zaposlenosti in postane kronično depresirana regija v EMU, kar bi bil najbolj boleč končni strošek neuspešnega vključevanja v monetarno unijo.

Dinamika vključevanja Slovenije v EU in v EMU

S tem prehajam na vprašanje, kdaj in kako naj bi se Slovenija vključila v EMU. To vprašanje ima več povezanih podvprašanj. Najprej gre za časovno dimenzijo (kdaj, katerega leta), nato za vprašanje, ali se bo Slovenija vključila v EMU prej, hkrati ali kasneje kot v EU, in končno, ali bo Slovenija vstopila neposredno v EMU ali predhodno najprej v ERM 2.

Po scenariju, ki ga implicitno zagovarja Evropska komisija, naj bi države kandidatke ob vstopu v EU vstopile tudi v ERM 2, medtem ko bi se v EMU predvidoma vključile nekoliko kasneje. V Agendi 2000 sicer ne izključujejo tudi možnosti, da bi države kandidatke vstopile hkrati v EU in v EMU, vendar jo imajo za manj verjetno in manj primerno in jo pravzaprav odsvetujejo. Predvsem gre za prepričanje, da bodo te države težko dosegle zadostno makroekonomsko stabilnost na trajni

osnovi (in na zdravih temeljih) v tem relativno kratkem času do vstopa v EU. Zavlačavanje procesa vzhodne širitve EU, ki seveda ni zaželeno, bi povečalo možnosti istočasnega vstopa držav kandidat v EU in v EMU, ker bi imele na razpolago več časa za izpolnjevanje maastrichtskih konvergenčnih kriterijev.

Slovenija in druge kandidatke za EU prav gotovo ne bodo mogle vstopiti v EMU prej kot v EU (kot je bilo nekoč že mogoče slišati s strani naših visokih predstavnikov). EMU je odprt le članicam EU in še za te velja strog izbor glede na doseganje maastrichtskih kriterijev, s čimer varujejo stabilnost evra kot skupne valute, kar je osnovni predpogoj uspeha EMU v celoti. Pravila glede tega se gotovo ne bodo spremenila.

Pri vprašanju, ali Slovenija lahko vstopi v EMU istočasno kot v EU naletimo na dva problema, formalnega in vsebinskega. Pri formalnem gre za to, da striktna uporaba enega od maastrichtskih kriterijev, stabilnosti deviznega tečaja, zahteva, da bi bila valuta države kandidatke predhodno vsaj dve leti vključena v ERM 2 preden bi se lahko vključila v EMU. V ERM 2 pa po sedanjih pravilih ne more vstopiti, dokler ni članica EU. Iz tega sledi, da mora država kandidatka za EU najprej vstopiti v EU in hkrati v ERM 2, nato pa dve leti čakati, da formalno izpolni ta kriterij, tudi če bi vse druge maastrichtske konvergenčne kriterije medtem že izpolnjevala. Rešitev iz te formalne omejitve vidim v dvojem: a) spremembi tega maastrichtskega kriterija ali pa vsaj njegovi bolj fleksibilni interpretaciji glede na nove okoliščine (na novo oblikovan ERM 2, nastop novih držav kandidat) in b) spremembi pravila, po katerem je članstvo v ERM 2 odprto le članicam EU, ne pa tudi državam kandidatkam za EU. V akademskih krogih so se že pojavili predlogi za vključitev držav kandidat v ERM 2 že v zgodnji fazi, še pred njihovim članstvom v EU. Mi menimo, da bi bilo to mogoče npr. po zaključenih pogajanjih glede polnopravnega članstva in v času, ko čakajo na ratifikacijo sporazuma o njihovem polnopravnem članstvu v EU. Argumenti, ki govore v korist tega "zgodnjega" članstva držav kandidat v ERM 2, so naslednji: a) kot rečeno, bi s tem zaobšli formalno togost maastrichtskega kriterija glede stabilnosti tečaja, ki zdaj onemogoča istočasen vstop v EU in v EMU, b) v nasprotnem primeru bi bil ERM 2 lahko zelo prazen, vključeval bi le npr. dve državi, kar bi mu jemalo ves smisel in praktični pomen in c) vključitev držav kandidat v ERM 2 bi tem omogočala, da bi se privajale na monetarno in tečajno odgovornost, sodelovanje in solidarnost, kar bi jih pripravljalo za lažji vstop v EMU.

Vsebinski problem v zvezi z možnostjo, da bi Slovenija lahko hkrati vstopila v EU in v EMU je v tem, da je vprašanje, ali bo Slovenija do vključitve v EU uspela izpolniti pogoje za vključitev v EMU, torej doseči potrebno makroekonomsko stabilnost, kot jo opredeljujejo maastrichtski konvergenčni kriteriji. Najprej pogledjmo, kako je z izpolnjevanjem maastrichtskih konvergenčnih kriterijev v primeru Slovenije. Inflacija se je stabilizirala na ravni visoke enoštevilčne letne inflacijske stopnje okrog 9%. Dolgoročne obrestne mere, ki jih je mogoče le zelo grobo oceniti, ker nimamo ustreznega dolgoročnega instrumenta (10 letne državne obveznice, ki bi bila zelo likvidne na sekundarnem trgu), so nekje okrog 15% nominalno. Slovenija kriterija glede tečajne stabilnosti ne izpolnjuje, prvič, ker ni članica EMS, drugič, ker ima sistem drsečega deviznega tečaja in tretjič, ker stabil-

nost nominalnega deviznega tečaja še ni zadostna, da bi ustrezala standardom monetarne integracije. Javnofinančni deficit je, po nekaj letih, ko je bil okrog 0% , v letu 1997 (in predvidoma tudi v letu 1998) nekaj nad 1% BDP. Javni dolg znaša nekaj nad 30% BDP. V celoti gledano, Slovenija izpolnjuje oba fiskalna kriterija z zadostno margino, tako se ni bati, da tudi v prihodnje ne bi izpolnjevala obeh fiskalnih maastrichtskih kriterijev. Ne izpolnjuje pa nobenega od treh monetarnih kriterijev. Glavni problem slejkoprej ostaja za evropske razmere previsoka stopnja inflacije. Znižanje inflacijske stopnje na raven vsaj blizu evropski je predpogoj vsakega koraka v smeri evropske monetarne integracije, najprej prehoda na sistem fiksnega deviznega tečaja (že prej ali pa najkasneje ob vstopu v ERM 2), nato vstopa v ERM 2 in nato vključitve v EMU. Znižanje inflacijske stopnje bi morala biti glavna naloga nosilcev ekonomske politike v naslednjih nekaj letih neposredno pred vstopom v EU.

Pri tem se zavedamo, da je sklicevanje na maastrichtske konvergenčne kriterije in predstavljanje doseženih rezultatov glede tega, v Sloveniji in v drugih državah kandidatkah, precej problematično. Maastrichtski kriteriji so bili pogosto napačno uporabljani. Prvič, napačno so se interpretirali kot kriteriji vstopa v EU, čeprav so ti povsem drugačni. Maastrichtski kriteriji so za zdaj namenjeni le članicam EU in to z namenom, da bi med njimi naredili selekcijo glede dosežene makroekonomske stabilnosti, ki naj bi garantirala stabilnost evra. Drugič, od držav kandidatk EU nikoli ni zahtevala, da naj izpolnijo te konvergenčne kriterije niti ni nikjer uradno objavila rezultatov glede njihovega izpolnjevanja maastrichtskih kriterijev. Zato je vsaka ocena o tem, kako države kandidatke za EU izpolnjujejo maastrichtske konvergenčne kriterije le neuradna in približna, ker ne temelji na uradni evropski statistiki, temveč na neusklajeni domači statistični metodologiji. Nekateri od teh indikatorjev (dolgoročna obrestna mera, javni dolg) v kontekstu teh držav pomenijo povsem nekaj drugega kot v kontekstu razvitih tržnih gospodarstev članic EU. Tretjič, maastrichtski kriteriji predpostavljajo, da je država že šla skozi dve predhodni fazi oblikovanja EMU, vključno s popolno liberalizacijo kapitalskih tokov, kar praviloma ni primer v teh državah. Zaradi napačne uporabe in interpretacije maastrichtskih konvergenčnih kriterijev je zato prihajalo tudi do smešnih ugotovitev, npr., da je glede na izpolnjevanje teh kriterijev še najbližje vstopu v EMU Hrvaška ali pa Albanija, ki sta izpolnjevali vse kriterije, nekje vmes je bila Slovenija, ki je izpolnjevala le fiskalne kriterije, in na koncu npr. Italija, ki pred letom in pol ni izpolnjevala nobenega od teh kriterijev. Pri tem pa je jasno, da bo vrstni red vstopanja teh držav v EMU ravno obraten.

Makroekonomska stabilizacija in strukturne reforme na poti do EMU

Slovenija je oktobra 1997 pripravila uradno Strategijo vključevanja Slovenije v EU. Ta opredeljuje tudi pričakovane roke glede vstopanja Slovenije v EU in v EMU. Strategija predvideva vstop Slovenije v EU v letu 2002 in njen vstop v EMU leta 2005, torej tri leta kasneje. V tem kontekstu se v Strategiji pričakuje, da bo inflacija do leta 2001 padla na raven 3-5% letno in do leta 2004 do maastrichtske referenčne

vrednosti. V Strategiji se to smatra za najbolj realističen pristop glede dinamike slovenskega vključevanja v EMU, četudi bi želje narekovale hitrejši vstop v EMU, morda celo ob vstopu v polnopravno članstvo v EU.

Glavni razlog za tak dvostopenjski pristop k vključevanju Slovenije v EMU kaže iskati v oceni, kdaj je, realistično gledano, mogoče pričakovati zahtevano makroekonomsko stabilnost na trajnejši osnovi. Izhodišče Strategije je, da bo potrebno makroekonomsko stabilnost, kot jo opredeljujejo mastrichtski konvergenčni kriteriji, mogoče doseči le, če bodo prej izpeljane strukturne reforme in potrebna sektorska prilagajanja. Neizvrševanje ali zavlačevanje teh reform bi lahko izpodkopalo doseženo makroekonomsko stabilnost ali ogrozilo njeno obstojnost. Strategija zato definira šest glavnih področij pomembnih strukturnih reform in njihovo časovno razporeditev v štirih letih pred načrtovanim vstopom v EU. Gre za liberalizacijo cen, reformo davčnega sistema (uvedba VAT), reformo sistema socialnega varstva (pokojninska reforma), reformo podjetniškega sektorja, reformo finančnega sektorja in reformo javnih "utilities". Če teh reform ne bi predhodno izvedli in bi makroekonomske politike preobremenili z lovljenjem mastrichtskih kriterijev, bi lahko prišlo do nepotrebnih izgub v gospodarski rasti in zaposlenosti ter do nadaljnjega odlaganja potrebnih strukturnih reform. Mastrichtske kriterije bi seveda bilo mogoče hitreje doseči "umetno", z agresivno monetarno in fiskalno politiko, vendar bi s tem strukturne probleme preprosto pometli pod preprogo, tako doseženi mastrichtski konvergenčni kriteriji pa bi kmalu začeli pokati po šivih, kar si predvsem mi sami ne bi smeli želeli. Zato menim, da je pristop, ki ga predlaga strategija glede vključevanja v EMU, dovolj realističen in je v bistvu v skladu s priporočili Evropske komisije. Ta namreč predlaga naj se države kandidatke za EU najprej posvetijo pogojem za članstvo v EU, nato pa šele zahtevam glede EMU.

Če na koncu podrobneje pogledamo stopnjo inflacije, ki je najpomembnejši indikator pripravljenosti Slovenije za njeno bodoče vključevanje v ERM 2 in v EMU, lahko ugotovimo, da v Sloveniji v naslednjih dveh letih ni videti veliko prostora za zniževanje inflacije. Tako liberalizacija cen s prilagajanjem nekaterih relativnih cen kot uvedba davka na dodano vrednost na kratki rok ne bosta delovali v smeri zniževanja inflacijske stopnje. V naslednjih nekaj letih pred vstopom v EU bi bilo mogoče inflacijo znižati na 3-5%, kar je že blizu evropski ravni. To bi omogočilo prehod iz sistema drsečega na sistem fiksnega deviznega tečaja in na tej osnovi vstop v ERM 2 ob času vstopa Slovenije v polnopravno članstvo v EU. V naslednjih letih ne bi bil poseben problem znižati inflacijo do mastrichtske referenčne vrednosti, tako da bi bila Slovenija pripravljena vstopiti v EMU leta 2005.

Sklep

Članstvo v EMU je za Slovenijo, podobno kot to velja tudi za druge srednje-evropske države kandidatke za EU, obvezno, ko bo za to izpolnila pogoje (doseгла predpisane mastrichtske konvergenčne kriterije na trajni in zdravi osnovi. Ta obveznost neposredno izhaja iz našega cilja doseči polnopravno članstvo v EU.

Glede na razmerje med pričakovanimi koristmi in stroški vključevanja Slovenije v EMU, to ne bi smel biti poseben problem. To utemeljujemo, izhajajoč iz teorije optimalnega valutnega področja, s tem, da je po strukturnih značilnostih gospodarstva Slovenija primerna za vključitev v monetarno integracijo in da po pričakovanju ne bo izpostavljena t.i. asimetričnim šokom. V prispevku ugotavljamo, da se bo Slovenija najverjetneje najprej vključila v EU in nato, nekaj let kasneje, v EMU. Glavni problem slejkoprej ostaja problem previsoke stopnje inflacije. Znižanje te na raven primerljivo z evropsko je predpogoj za prehod iz sistema drsečega na sistem fiksnega deviznega tečaja, za vključitev v ERM 2 ob vstopu v EU in za kasnejšo vključitev v EMU.

Literatura

- Backe P. 1997. Integrating Central and Eastern Europe into the European Union - The Monetary Dimension, ACE project Inclusion of the CE countries in the European Monetary Integration Process, working paper, Ljubljana.
- Bernard L.D. 1997. Exchange Rate Policy of the Euro Area and the CEEC Candidates, Conference EU Adjustment to Eastern Enlargement - Polish and European Perspectives, Gdansk.
- Davididi R. and Ilzkovitz F. 1996. The Eastern enlargement of the EU - Major Challenges for Policies and Institutions of CE Countries, EEA Congress, paper, Istanbul.
- De Grauwe P. 1994. The Economics of Monetary Integration, Oxford Press, Oxford.
- De Grauwe P., and Aksoy Y. 1997. Are Central European Countries Part of the European Optimum Currency Area? ACE project Inclusion of the CE countries in the European Monetary Integration Process, working paper, Ljubljana.
- Emerson M. et al. 1992. One Market, One Money, Oxford University Press, Oxford
- EMI. 1995. The Changeover to the Single Currency, European Monetary Institute, Frankfurt
- EMI. 1997. The Single Monetary Policy in Stage Three - Specification of the Operational Framework, European Monetary Institute, Frankfurt.
- Gros D. 1995. Towards Economic and Monetary Union - Problems and Prospects, CEPS, Brussels.
- IMAD. 1997. EU Accession Strategy of the Republic of Slovenia - Economic and Social Part, Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Ljubljana.
- IMF. 1997. EMU and the World Economy, in the book World Economic Outlook, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Lavrač V. and Lavrač I. 1996. Maastricht Convergence Criteria, Slovenian Economic Mirror, IMAD, Ljubljana.
- Lavrač V. and Stanovnik P. 1997. Monetary Policy under a Flexible Exchange Rate in Slovenia, in the book Gaspar P. (edit.), Macroeconomic Issues of Recovery in Transition Economies, Akademiai Kiado, Budapest.
- Lavrač V. 1997. Exchange Rate Policies of Central European Countries in the Context of European Monetary Integration, ACE project Inclusion of the CE countries in the European Monetary Integration Process, working paper, Ljubljana.
- Lavrač V. 1997. Monetary and Financial Integration in the EU - the Case of Slovenia, in the book Muller-Graff P.-C. and Stepniak A. (edit.), Poland and the European Union - Between Association and Membership, Nomos, Baden-Baden.

- Lavrač V. 1997. Slovenija in oblikovanje Evropske monetarne unije, Bančni vestnik, 1997/9 in 10
- Lavrač V. 1997. Vključitev Slovenije in drugih srednjeevropskih držav v proces evropske monetarne integracije, RCEF, Ekonomska fakulteta, Delovni zvezki št. 50, Ljubljana.
- Lavrač V. 1997. Kdaj v evropsko denarno unijo? Časopis Finance, December 1997, Ljubljana.
- McKinnon R.I. 1997. Toward Virtual Exchange Rate Stability in Western and Eastern Europe with or without EMU, Conference Balance of Payments, Exchange Rates and Competitiveness in Transition Economies, Dubrovnik.
- Ribnikar I. 1997. Monetary Arrangements and Exchange Rate Regime in a Small Transitional Economy (Slovenia), ACE project Inclusion of the CE countries in the European Monetary Integration Process, working paper, Ljubljana.
- Štiblar F. 1997. Slovenski bančni sektor v približevanju EU in ob rojstvu EMU, Gospodarska gibanja, 1997/288, EIPF, Ljubljana.
- Wyplosz C. 1997. EMU - Why and How It Might Happen, Journal of Economic Perspectives, 1997/4.

Mojmir MRAK*

VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO NA PODROČJU MONETARNE POLITIKE IN PROSTEGA PRETOKA KAPITALA

Uvod

Prilagajanje Slovenije pogojem poslovanja v Evropski uniji (EU) pomeni v prvi vrsti sprejem pravil o "štirih svobodah", to je o svobodnem pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala. S stališča slovenske monetarne politike so zlasti pomembna pravila o prostem pretoku kapitala, ki so med članicami EU že v veliki meri uveljavljena, ter uvedba enotne valute in evropskega denarnega sistema, ki naj bi se začela uresničevati z začetkom leta 1999.

Osnovni namen prispevka je analizirati slovensko monetarno politiko v luči približevanja naše države EU in Evropski monetarni uniji (EMU), v tem okviru pa še zlasti dejavnike, ki bodo neposredno ali posredno vplivali na te procese. Prispevek se omejuje na (i) analizo prilagajanja monetarne politike vključevanju Slovenije v Evropsko monetarno unijo in na (ii) analizo problematike liberalizacije kapitalskih pretokov v Sloveniji.

Po ratifikaciji Asociacijskega sporazuma (junij 1997) in odločitvi EU o začetku pogajanj za polnopravno članstvo s šestimi pridruženimi članicami, med njimi tudi Slovenijo (december 1997), postaja uresničevanje obveznosti iz tega sporazuma ter izpolnjevanje pogojev za vključevanje kandidatke v EU, ki jih je Evropski svet sprejel junija 1993 v Københavnu, zelo operativna naloga ne le za slovensko državo, temveč tudi za vse njene subjekte. Z gospodarsko-finančnega stališča sta pomembna predvsem naslednja dva pogoja: (i) kandidatka mora zagotoviti vzpostavitev delujoče tržne ekonomije in sposobnost soočanja s konkurenčnim pritiskom in tržnimi silami znotraj EU ter (ii) kandidatka mora zagotoviti prevzem obveznosti, ki izhajajo iz članstva, vključno s prizadevanji za doseganje ciljev politične, ekonomske in monetarne unije.

V cilju priprave operativnega programa za prilagajanje EU je bila pripravljena Strategija za vključevanje Republike Slovenije v EU, ki jo je sprejela vlada in obravnaval parlament. Strategija opredeljuje potrebne korake ekonomske politike (in njihovo dinamiko), ki jih mora Slovenija sprejeti in uresničiti v obdobju 1998 - 2001, če želi postati polnopravna članica EU v letu 2002. Prispevek temelji na relevantnih delih Strategije, ki jih je pripravil avtor.

* Dr. Mojmir Mrak, Ekonomska fakulteta in Fakulteta za družbene vede.

Prilaganje monetarne politike

SedANJI položaj in problemi monetarne politike v Sloveniji

Temeljni kamen gospodarske neodvisnosti Slovenije je bila uvedba lastne valute oktobra 1991. leta. Takrat se je Banka Slovenije soočila s številnimi institucionalnimi in makroekonomskimi težavami, vključno z (i) dvoštevlično mesečno inflacijo, (ii) razširjeno indeksacijo v poslovanju gospodarskih in drugih subjektov, (iii) minimalnimi deviznimi rezervami, (iv) šibkim zaupanjem v novo valuto, (v) zapuščino slabih dolgov v dveh velikih poslovnih bankah in (vi) nezadostno kreditibilnostjo novo ustanovljene centralne banke.

Glavni cilj monetarnih oblasti ob uvedbi lastne valute je bilo hitro znižanje visoke stopnje inflacije, poleg tega pa si je Banka Slovenije prizadevala tudi ustvariti določen nivo deviznih rezerv, s katerimi bi zagotavljala nemoteno menjavo s tujino in si odpirala možnost za intervencijo na deviznem trgu.

Za dosego teh ciljev je Banka Slovenije uporabila kombinacijo ukrepov monetarne in tečajne politike. Tako se je Banka odločila za denarno maso kot osnovno sidro svoje monetarne politike in za primarni denar kot njen operativni cilj. Takšni monetarni politiki je bila prilagojena tudi tečajna politika, to je režim nadzorovanega drsečega deviznega tečaja.

Potem ko je med oktobrom 1991 in januarjem 1992 izgubil 3/4 svoje začetne vrednosti, se je menjalni tečaj tolarja ustalil in na ta način ustvaril pogoje za nižjo stopnjo inflacije. Kombinacija restriktivne monetarne politike in prostega drsenja tolarja se je izkazala kot zelo koristna za hitro zniževanje inflacije v tistem obdobju. Stopnja inflacije se je tako znižala z več kot 20 odstotkov v oktobru 1991 na 2,5 odstotka mesečno do sredine 1992, sočasno pa se je stabiliziral tudi plačilnobilančni položaj države.

Od sredine 1992. leta nepraj napredovanje na poti zniževanja inflacije ni bilo tako stalno in dosledno. To je vsaj delno mogoče razložiti s trendi v deviznih tečajih, na katere so močno vplivala gibanja v plačilni bilanci. Soočena z močnimi deviznimi prilivi in s ciljem zavarovanja deviznega tečaja, je Banka Slovenije leta 1993 začela s obširnimi programom sterilizacije teh prilivov. Ker pa je sterilizacija deviznih prilivov postajala vse dražja (sočasno je tudi dohodkovna politika postala bolj restriktivna), je v kasnejšem obdobju, zlasti od 1995. leta dalje, Banka Slovenije začela uporabljati še druge instrumente za preprečevanje pritiskov na rast deviznega tečaja tolarja.

V zadnjih šestih letih je bilo veliko doseženega na področju monetarne in tečajne politike Banke Slovenije, še zlasti ob upoštevanju težav, s katerimi se je srečevala v trenutku vzpostavitve monetarne neodvisnosti. Banka Slovenije se je v tem času uveljavila kot verodostojna ustanova, vodenje monetarne politike pa je skupaj s fiskalno politiko pripeljalo do precejšnega napredka pri doseganju makroekonomske stabilnosti. Do srede 1995. je bila inflacija znižana na enomestno letno raven, okrepljen pa je bil tudi plačilnobilančni položaj države. Ta proces je spremljala močna rast tolarskih bančnih vlog, kar kaže na povečano zaupanje v domačo valuto. Tudi nižja inflacija in spremembe indeksacijskih določb, ki veljajo za vloge, so pripeljale do nižjih in stabilnejših domačih obrestnih mer. Devizne rezerve

(Banke Slovenije in poslovnih bank) so se praktično z ničle povečale na vrednost, ki je ekvivalentna vrednosti približno štirimesečnega uvoza. Poleg tega je septembra 1995 Slovenija sprejela obveznost iz VIII. člena Mednarodnega denarnega sklada. S sprejetjem te obveznosti je tolar postal formalno konvertibilna valuta za transakcije na tekočem računu plačilne bilance.

Kljub pomembnim dosežkom v preteklih letih, se monetarna in tečajna politika danes soočata tudi z vrsto izzivov. Eden od njih je stopnja inflacije, ki se je v zadnjem triletnem obdobju ustalila na letni ravni nekaj pod 10 odstotkov. Njeno vztrajanje na tej neprijetno visoki ravni, če jo merimo z vidika razvitih držav, kaže, da sta obe politiki verjetno dosegli svoje inflacijske meje v sedanjem kontekstu. Če je, kot kažejo nekateri dokazi, glavni del preostale inflacije predvsem strukturen ter odvisen od prekomernih plač in oligopolnih cenovnih politik, še zlasti v nematerialnih sektorjih, potem kontrola denarnih agregatov skupaj s tečajno politiko ne more biti učinkovita pri nadaljnjem nižanju inflacije.

Čeprav so se obrestne mere v času od razglasitve monetarne neodvisnosti znižale, so le-te še vedno visoke v primerjavi z državami EU. To je mogoče razložiti z več dejavniki, vključno z restriktivno monetarno politiko, zlasti v obdobju 1992 - 1994, s tečajnimi pričakovanji ter s strukturo bančnega sektorja. V skladu z medbančnim dogovorom o najvišjih pasivnih obrestnih merah so bile le-te v zadnjih dveh letih večkrat znižane. Ker morajo banke na osnovi tega dogovora prenašati pozitivne učinke nižjih pasivnih obrestnih mer tudi na svojo aktivno stran, je to pomenilo tudi znatno znižanje obrestnih mer za bančna posojila, še zlasti za najboljše komitente.

S problemom visokih obrestnih mer je tesno povezano vprašanje indeksacije. Čeprav je Banka Slovenije od sredine 1995 postopoma uvajala in širila uporabo nominalnih obrestnih mer za instrumente monetarne politike, so drugi gospodarski agenti sprejemali proces dezindeksacije zelo počasi, tako da nominalizacija gospodarstva, tako znotraj kot zunaj finančnega sektorja, še ni splošno zaživela. Večina obrestnih mer za prebivalstvo in podjetja je še vedno navedenih v realni obliki, to je z revalorizacijsko klavzulo za uskladitev z inflacijo.

Visok delež deviznih vlog v strukturi bančnih vlog je poleg indeksacije še en pokazatelj, da zaupanje v valuto, kljub pomembnemu povečanju od časa vzpostavitve monetarne neodvisnosti, še vedno ni na zadovoljivi ravni in ostaja dokaj krhko. Konec leta 1996 so devizne vloge še vedno znašale približno 40 odstotkov skupnih bančnih vlog, kar je delež, ki se je od leta 1992 znižal za približno 10 odstotnih točk. Varčevanje prebivalstva je še posebej občutljivo na arbitražne priložnosti, ki so na voljo zaradi sprememb gibanj deviznega tečaja glede na revalorizacijo tolarja.

Druga težava, s katero se v zadnjih petih letih sooča Banka Slovenije, je priliv kapitala. V obdobju 1992 - 1994 je le-ta bil predvsem posledica presežkov tekočega računa plačilne bilance, od leta 1995 pa predvsem njenega kapitalskega računa. V prvem obdobju se je Banka Slovenije pritiskom za dvig deviznega tečaja upirala s sterilizacijo deviznih prilivov, predvsem s prodajo lastnih vrednostnih papirjev, kasneje, ko so stroški sterilizacije postali nesprejemljivo visoki, pa je Banka začela uporabljati še druge instrumente, zlasti administrativne omejitve za priliv kapitala

(glej poglavje III). S sprejetjem teh ukrepov je Banka želela omejiti njihov negativen vpliv na monetarno stabilnost v državi in preprečiti pojave, kakršnim smo v zadnjem času bili priča v Aziji in na Češkem.

Sedanji položaj monetarne politike v EU: prehod v EMU

Takrat, ko bo Slovenija postala članica EU, bo uresničevanje EMU, ki je končna ciljna točka Slovenije na monetarnem področju, že v fazi polne realizacije. Čeprav maastrichtska konvergenčna merila veljajo samo za članice EU, ki se pridružijo EMU in se formalno ne zahtevajo od držav, ki želijo postati članice EU, pa je zavezanost ciljem EMU nedvoumna zahteva za pridruženec (glej poglavje I).

Trenutno Slovenija izpolnjuje oba maastrichtska fiskalna kriterija (proračunski primanjkljaj kot delež BDP in javni dolg kot delež BDP), obenem pa je še vedno oddaljena od izpolnitve obeh monetarnih in tečajnega kriterija (stopnja inflacije, višina obrestnih mer, vključenost v evropski sistem deviznih tečajev).

Ne glede na to, ali se bo Slovenija pridružila EMU sočasno, ko bo postala članica EU, ali kasneje, pomeni proces pridruževanja EU vzpostavitev tesnejšega sodelovanja z EU tudi na področju monetarne in tečajne politike. Tako kot vse druge države, ki sodelujejo v procesu evropskega monetarnega povezovanja, bo tudi Slovenija morala spoštovati "Sporazum o stabilnosti in rasti" (glej poglavje 5.5.2), se odreči kakršnemukoli financiranju primanjkljaja javnega sektorja s strani centralne banke (to se v Sloveniji tudi do sedaj ni dogajalo), dokončati proces liberalizacije kapitalskih tokov ter uskladiti svojo tečajno politiko s politikami partnerskih držav v EU. Te ključne referenčne točke monetarne in devizne politike je potrebno doseči s pomočjo neodvisne centralne banke, katere glavni cilj je stabilnost cen.

Cilji slovenske monetarne politike

V Strategiji za vključevanje Republike Slovenije v EU je kot glavni cilj na področju monetarne politike opredeljena včlanitev v EMU do leta 2005, to je nekaj let po tem, ko naj bi se Slovenija pridružila EU. V tem smislu so kot natančnejši cilji monetarne in tečajne politike definirani naslednji: (i) znižati inflacijo na 3 - 5 odstotno letno raven do leta 2001 in na raven, določeno z Maastrichtskim sporazumom, do leta 2004, (ii) do leta 2001 znižati obrestne mere na tedanjo raven v glavnih državah članicah EU in (iii) stabilizirati tečaj tolarja v okviru sedanjega režima nadzorovanega drsečega tečaja.

Usmeritve in ukrepi monetarne politike

Da bi dosegli prvi cilj, t.j. znižali inflacijo na letno raven 3 - 5 odstotkov do leta 2001 in na raven, določeno z Maastrichtskim sporazumom, do leta 2004, je na prvem mestu potrebna verodostojna zavezanost Banke Slovenije temu cilju. Prvi korak v tej smeri je bil narejen z objavo inflacijskega cilja (M3) v maju 1997. Objava tega cilja je pomembna iz vsaj dveh razlogov. Prvič, na ta način je zavezanost Banke Slovenije k nadaljnjemu zniževanju inflacije postala še bolj eksplicitna kot poprej. Drugič, zaradi javne objave inflacijskega cilja Banke Slovenije je le-ta postal transparenten, kar se ni dogajalo v preteklosti. Objava inflacijskega cilja po eni strani

zmanjšuje manevrski prostor Banke Slovenije, ki se je v preteklosti zahteval za doseganje včasih nasprotujočih si ciljev, sočasno pa od nje tudi zahteva, da postane še bolj odgovorna pri vodenju svoje monetarne politike, saj bi eventualna neizpolnitev javno objavljenega cilja imela za posledico zmanjšanje zaupanja v institucijo. Po drugi strani pa objava inflacijskega cilja, skupaj s predpogoji, pod katerimi ga je mogoče doseči, pomeni tudi jasen poziv drugim makroekonomskim politikam k usklajenemu delovanju.

Slovenija ne bo ustanovni član EMU in se bo torej priključila evropskemu monetarnemu sistemu, ko bo ta že deloval. Da bi v času tranzicije država imela dovolj velik manevrski prostor za prilagoditev zunanjim šokom ter da bi v tem času ohranila svojo monetarno suverenost v okolju majhnega monetarnega prostora, bo Banke Slovenije predvidoma nadaljevala s sedanjim režimom nadzorovanega drsečega tečaja vse do tedaj, ko se bo Slovenija vključila v EMU.

Kar se tiče obrestnih mer je pričakovati, da se bo trend njihovega zniževanja nadaljeval v naslednjih letih kot posledica okrepljene konkurence med bankami kakor tudi zaradi intenzivnejšega procesa dezindeksacije, katere cilj je popolna nominalizacija gospodarstva. Od znižanja obrestnih mer se ne pričakuje le močnejša gospodarska rast, temveč bo proces prispeval tudi k zmanjšanju razlik med obrestnimi merami v Sloveniji in tujini. To je predpogoj za znižanje kapital-skih prilivov in torej tudi za ustvarjanje pogojev, ki so potrebni za popolno konvertibilnost tolarja in za celotno liberalizacijo pretoka kapitala, ki sta oba pogoj za polnopravno članstvo Slovenije v EU.

Za uspešno zniževanje inflacije brez povzročanja visokih realnih stroškov dezinflacije, ki bi jih povzročila apreciacija tolarja, bosta morali biti monetarna in devizna politika usklajeni in podprti z ustreznimi makroekonomskimi in strukturnimi politikami. Do leta 1996 je fiskalna politika, z bolj ali manj uravnoteženim državnim proračunom, pomagala monetarni politiki pri krotitvi pritiskov na obrestne mere. V letu 1997 in 1998 je bil ta trend prekinjen in to predvsem kot posledica odlaganja strukturnih reform, kar je povzročilo povečanje izdatkov za pokojninske in socialne transfere. Reforme na teh področjih so v ospredju reform fiskalne politike in potemtakem tudi močno vplivajo tako na monetarno kot na devizno politiko. Če bistveno manj podpore je monetarna politika v preteklih letih imela v dohodkovni politiki in v politiki trga delovne sile. Zaradi tesne povezave med gibanjem plač in inflacijskimi pritiski so absolutno nujni ukrepi, ki bodo učinkovito ločili bolj ali manj indeksirano prilagajanje plač.

Drugi ključ do uspešne monetarne in devizne politike so strukturne reforme, katerih cilj je pospešiti konkurenco in povečati učinkovitost v podjetniškem in bančnem sektorju. Bistveni element teh reform je postopna liberalizacija nadzorovanih cen v nemenjalnih sektorjih gospodarstva, še zlasti v sektorju gospodarske infrastrukture. Čeprav bo kratkoročni učinek liberalizacije teh cen na inflacijo negativen, bo sočasno zmanjšal inflacijske pritiske v daljšem časovnem obdobju. To bi še bolj veljalo, če bi liberalizacijo cen spremljala povečana učinkovitost, ki bi se dosegla z večjo konkurenco in izboljšanim upravljanjem v podjetjih.

Kapitalski pretoki

Sedanji položaj in problemi povezani s kapitalskimi pretoki

Slovenija ima zelo odprto gospodarstvo z razmerjem zunanje trgovine v BDP (izvoz plus uvoz), ki v povprečju presega 110 odstotkov. V obdobju od 1992. leta dalje je bil za plačilno bilanco države značilen presežek, ki je po eni strani povzročal velike kapitalske prilive, po drugi pa je imel za posledico veliko akumulacijo deviznih rezerv. Narava teh kapitalskih prilivov se je sčasoma spreminjala.

V obdobju 1992 - 1994 so bili kapitalski prilivi predvsem posledica presežka tekočega računa plačilne bilance. Ta se je s 7,4 odstotka BDP v letu 1992 znižal na 3,8 odstotka BDP leta 1994. Glede na tradicionalen presežek Slovenije v trgovinski bilanci (izjema je bilo leto 1992), je presežek tekočega računa plačilne bilance izviral izključno iz velikih presežkov v bilanci storitev, predvsem na račun turizma in transporta. Kar zadeva kapitalski račun (brez deviznih rezerv), je zanj bilo značilno, da v tem obdobju ni prispeval k neto kapitalskim prilivom. Ravno nasprotno, država je imela primanjkljaj v kapitalskem delu plačilne bilance, ki je znašal 2,4 odstotka BDP leta 1992 in 0,6 odstotka BDP leta 1993, v naslednjem letu pa se je primanjkljaj že spreobrnil v presežek v višini 0,7 odstotka BDP leta 1994. Do preobrata v kapitalskem računu plačilne bilance je prišlo predvsem zaradi ponovno pridobljenega dostopa slovenskih gospodarskih subjektov do tujih komercialnih kreditov v letu 1993 (ti krediti so bili bistveno cenejši kot krediti na domačem finančnem trgu).

V drugem obdobju, t.j. od leta 1995 dalje, je bil vir priliva kapitala popolnoma drugačen. Medtem ko je presežek tekočega računa izginil (v teh letih je bil tekoči račun praktično uravnovešen), se je presežek kapitalskega računa močno povečeval. Medtem ko je še leta 1995 znašal 1,4 odstotka BDP, se je leta 1996 povečal že na 2,9 odstotka BDP. Visoke prilive kapitalskega računa je povzročala predvsem kombinacija dveh dejavnikov: (i) razlike med obrestnimi merami v Sloveniji in v tujini, ki so spodbujale zadolževanje v tujini in (ii) Slovenija je postala privlačna za portfeljske naložbe tujih investitorjev na ljubljanski borzi. Tako so nerezidenti leta 1996 kupili vrednostne papirje v skupnem znesku 79 milijonov \$, od tega za 68 milijonov \$ samo v zadnjih štirih mesecih tega leta.

Veliki kapitalski prilivi so pomenili velike težave pri vodenju monetarne in devizne politike. To še bolj velja za državo kot je Slovenija, ki ima zelo majhno monetarno področje. Kot je že bilo povedano v poglavju 2.1, je v začetnem obdobju (med leti 1992 in 1994), Banka Slovenije na pritiske za zvišanje deviznega tečaja reagirala predvsem s sterilizacijo deviznih prilivov, kasneje, ko pa so stroški sterilizacije postali previsoki, pa je začela uporabljati tudi druge ukrepe. V tem okviru velja zlasti omeniti omejitve za finančna posojila iz tujine in omejitve za priliv portfeljskih naložb.

Aprila 1995. je Banka Slovenije uvedla 40 odstotni tolarski depozit (leta se ne obrestuje) za vse tuje finančne kredite z rokom odplačila do 5 let. Decembra 1996 je bil ta ukrep zaostren na dva načina: (i) 40 odstotni depozit je bil potreben za vse finančne kredite z rokom odplačila do 7 let in (ii) domači posojiljemalec je moral plačati 10 odstotni depozit tudi za posojila, ki so imela daljši rok odplačila. V zvezi

s predpisom o portfeljskih naložbah, ki ga je Banka Slovenije sprejela februarja 1997, pa morajo tuji vlagatelji pri pooblaščenih domačih bankah odpreti takoimenovane skrbniške račune.

Kot reakcija na krizo likvidnosti, ki je imela za posledico stečaj ene od manjših slovenskih bank, je Banka Slovenije julija 1996. sprejela vrsto nadzornih ukrepov. Ti ukrepi med drugim omejujejo (i) transformacijo kreditov, ki so jih banke najele v tujine, v tolarske naložbe (zamrznitev neto povečanja zadolževanja bank v tujini) in (ii) transformacijo kratkoročnih obveznosti bank v dolgoročne naložbe (likvidnostna lestvica). Njihov osnovni namen je zagotoviti večjo stabilnost bančnega sektorja.

Kar zadeva zakonodajni okvir transakcij kapitalskega računa, jih le-ta ureja ali zelo striktno ali pa jih sploh ne ureja. V zvezi s tistimi pomembnejšimi transakcijami, ki so zakonodajno urejene, je sedanji položaj naslednji:

- *neposredna tuja vlaganja*: Ta oblika finančnih tokov je z manjšimi izjemami praktično popolnoma liberalizirana. Izjema so obramba, določeni segmenti transporta in komunikacij, zavarovanje in sredstva za množično obveščanje, kjer podjetja v popolnoma tuji lasti sploh niso dovoljena. Na nekaterih drugih področjih je tuje lastništvo omejeno na določen manjšinski delež sodelovanja. V revizijskih podjetjih je ta delež 49 odstotkov, v borznih družbah 24 odstotkov, v investicijskih skladih 20 odstotkov itd.;

- *pridobivanje domačih vrednostnih papirjev s strani nerezidentov*: Kot je že bilo razloženo, je to dovoljeno le prek skrbniških računov;

- *finančna posojila in krediti*: Kot je že bilo razloženo, za njih velja tolarski depozit pri banki Slovenije;

- *poslovanje tekočega in depozitnega računa pri finančnih ustanovah*: Računi nerezidentov so dovoljeni bodisi v tolarjih bodisi v tuji valuti, vendar so tolarski gotovinski dvigi omejeni na 250.000 tolarjev mesečno.

Kapitalske transakcije, ki niso zakonodajno opredeljene, vključujejo vlaganja rezidentov v nepremičnine v tujini, kakor tudi tudi celoten segment transakcij povezanih s kupovanjem tujih vrednostnih papirjev s strani rezidentov, vstopom domačih vrednostnih papirjev na tuje kapitalske trge in poslovanjem z vrednostnimi papirji ter drugimi instrumenti, ki se normalno uporabljajo na denarnem trgu.

EU in prost pretok kapitala

Prost pretok kapitala je ena od "štirih svobod" enotnega trga EU in torej pomeni enega od njegovih temeljnih kamnov. Čeprav je bila vključena že v Rimski sporazum, se je liberalizacija kapitalskih transakcij znotraj EU začela počasneje kot v primeru drugih svobod in je šele nedavno dosegla razvitejšo stopnjo.

Zakonodajna dejavnost EU na tem področju temelji na spoštovanju naslednjih splošnih načel: (i) učinkovita ukinitvev nadzora nad kapitalskimi transakcijami in odprava vseh vrst diskriminacije kapitalskih tokov, (ii) pravice za svoboden pretok kapitala se dodeljujejo na principu rezidentstva in ne državljanstva in (iii) v veljavi še vedno ostanejo nekatere izjeme glede svobodnega pretoka kapitala, predvsem gre za izjeme povezane z državno varnostjo. Bela knjiga poudarja povezavo med

svobodnim pretokom kapitala in svobodnim gibanjem finančnih storitev ter daje usmeritve glede zaporedja ukrepov ekonomske politike na področju liberalizacije kapitala. V tem dokumentu se predlaga, da naj države najprej liberalizirajo dolgoročne tokove kapitala in tiste finančne tokove, ki so povezani s poslovnimi transakcijami (ukrepi I. faze), temu pa naj kasneje sledi liberalizacija kratkoročnih kapitalskih transakcij (ukrepi II. faze).

Trenutno je slovenska zakonodaja o kapitalskih transakcijah še vedno precej neuskkljena z zahtevami EU o svobodnem gibanju kapitala. Vendar pa Asociacijski sporazum določa načela postopne liberalizacije kapitalskih tokov med Slovenijo in EU. Vsebuje na primer določbo, da bodo vse omejitve glede dolgoročnih komercialnih in finančnih kreditov odpravljene do ratifikacije sporazuma (ta proces bo predvidoma zaključen do konca leta 1998), in tudi določilo, da bodo vse omejitve portfeljskih naložb veljale za prehodno obdobje, ki ne bo daljše od štirih let. To torej pomeni, da bo Slovenija morala v celoti liberalizirati svoj kapitalski račun najkasneje štiri leta po ratifikaciji Asociacijskega sporazuma in to ne glede na to, ali bo tedaj že članica EU ali ne.

Cilji na področju prostega pretoka kapitala

V Strategiji za vključevanje Republike Slovenije v EU je kot osnovni cilj na tem področju opredeljeno nadaljevanje procesa postopne liberalizacije kapitalskih transakcij in vzpostavitve polne konvertibilnosti kapitalskega računa do leta 2001. Na zakonodajnem področju to pomeni takšno prilagoditev slovenske zakonodaje, da bo le-ta pravno sankcionirala prost pretok kapitala.

Usmeritve in ukrepi politike na področju prostega pretoka kapitala

Da bi rešili problem sivih področij zakonodaje, ki se večinoma nanašajo na poslovanje z vrednostnimi papirji in na začetek postopne liberalizacije transakcij kapitalskega računa, je bil pripravljen osnutek novega Zakona o deviznem poslovanju. Zakon je že bil predložen parlamentu in pričakuje se, da bo sprejet do konca leta 1998 oziroma do ratifikacije Asociacijskega sporazuma.

Temeljni pristop zakonskega osnutka je oblikovati jasno zakonodajo, ki bo v celoti ustrezala zahtevam Asociacijskega sporazuma, po drugi strani pa bo zagotovila osnovo za polno liberalizacijo kapitalskih transakcij do včlanitve Slovenije v EU. V skladu s I. fazo ukrepov EU na tem področju bo zakon popolnoma liberaliziral dolgoročne kapitalске tokove, t.j. tokove, katerih rok zapadlosti presega eno leto. Dolgoročni kapitalski tokovi med drugim vključujejo neposredna vlaganja tako vhodna kot izhodna, komercialne in finančne kredite kakor tudi izdajanje vrednostnih papirjev v tujini ter kupovanje vrednostnih papirjev v tujini s strani bank in rezidentov. Na področju neposrednih tujih vlaganj bo splošna prepoved ostala le še za proizvodnjo in prevoz orožja in druge vojaške opreme ter za obvezno pokojninsko in zdravstveno varstvo, če se financira iz proračuna.

Kar se tiče kratkoročnih kapitalskih tokov bo proces liberalizacije postopnejši. To je potrebno, da se preprečijo potencialni problemi, s katerimi bi se lahko soočila monetarna politika. Prehitra liberalizacija kratkoročnih kapitalskih tokov bi namreč lahko bila povezana z destabilizacijo deviznega trga v državi, to pa bi po-

sledično lahko ogrozila monetarno stabilnost v državi. Na področju portfeljskih vlaganj za tujce bodo omejitve zniževane postopoma, popolnoma pa bodo odpravljene do konca leta 2001 (pod predpostavko učlanitve v EU leta 2002) oziroma neposredno pred samo učlanitvijo v EU.

Zaključek

Glede na svojo tesno gospodarsko povezanost z zahodnoevropskimi državami, Slovenija praktično nima druge alternative kot je vključitev v EU, za kar pa je eden od predpogojev popolna sprostitev kapitalskih tokov. V primeru, da bo Slovenija prišla do polnopravnega članstva v tej organizaciji že v prvih letih naslednjega desetletja, to je v letih 2002 oziroma 2003, potem naša država ne more računati na sočasen pristop k EMU. Nerealno je namreč pričakovati, da bi do tega leta Slovenija bila sposobna izpolnjevati vsa maastrichtska merila, še zlasti tista o stopnji inflacije, višini obrestnih mer, pa tudi vezava tečaja v tako kratkem časovnem obdobju se ne zdi realna. Če pa bo Slovenija postala članica EU nekje sredi naslednjega desetletja, kar se zdi bolj verjetno, potem pa ni mogoče izključevati sočasne vključitve Slovenije v EMU in s tem izgubo monetarne suverenosti.

LITERATURA

- Strategija za vključevanje Republike Slovenije v Evropsko unijo. Ljubljana: UMAR 1997
Slovenija: OECD Report. Paris: OECD 1997
Letna poročila Banke Slovenije
Bilten Banke Slovenije (različne številke)

STRATEGIJA MONETARNE POLITIKE V EVROPSKI MONETARNI INTEGRACIJI

Uvod

V skladu z Maastrichtsko pogodbo je cilj evropske centralne banke ohranjati stabilnost cen. Ta cilj je osnovno vodilo monetarne politike v vseh državah, ki žele vzpodbujati gospodarsko rast s stabilnim in predvidljivim ekonomskim okoljem, nizko inflacijsko stopnjo. Teorija in empirični podatki kažejo, da monetarna politika vpliva le na nominalne spremenljivke (raven cen, nominalni BDP) in monetarne agregate na dolgi rok, medtem ko realnega BDP in zaposlenosti ne more nadzorovati. Maastrichtska pogodba ne precizira doseganja stabilnosti cen, ampak pušča evropski centralni banki proste roke. Le-ta bo, po ustanovitvi v letu 1998, morala rešiti dve pomembni vprašanji:

- Kako definirati in meriti stabilnost cen?
- Katera strategija monetarne politike bo uporabljena za doseganje stabilnosti cen?

Stabilnosti cen

Cilj stabilnosti cen je ohranjanje nespremenjene povprečne ravni cen. Cilj je dosežen, ko je inflacija nizka in stabilna. Indeksi cen prikazujejo višjo inflacijsko stopnjo od dejanske: ne upoštevajo kvalitativnih sprememb in tehničnih karakteristik novih proizvodov. Ocenjujejo, da indeksi cen presegajo dejansko inflacijsko stopnjo za 1.1 - 1.5 %. Torej bo stabilnost ravni cen, merjena z obstoječimi indeksi, dosežena z dejansko deflacijo.

Ker so cene navzdol rigidne, inflacijska stopnja 0% ne pušča dovolj manevrskega prostora za spreminjanje relativnih cen. Če se cene ne prilagajajo navzdol, ciljna inflacijska stopnja 0% fiksira obstoječe relativne cene. Ta argument temelji na rigidnosti nominalnih mezd. V Evropi je na trgu delovne sile zniževanje mezd relativno redko, zato mora biti ciljna inflacijska stopnja oblikovana tako, da pušča dovolj možnosti za spremembe relativnih mezd in s tem mobilnosti delovne sile med sektorji. Zaradi rastoče produktivnosti lahko rast mezd presega rast cen in zelo nizka ciljna inflacijska stopnja lahko omogoči zadostno diferenciacijo mezd. Evropska centralna banka si je postavila za cilj 2% letno inflacijsko stopnjo.

Ali naj si centralna banka postavi za cilj inflacijo ali raven cen? Razlika je povezana z aktivnostjo centralne banke, če preseže svoj cilj. Če je stabilnost cen definirana kot raven cen, bo centralna banka skušala popraviti deviacijo v naslednjem obdobju "nižje inflacije kot povprečne". Če pa je stabilnost cen definirana z

* Dr. Mejra Festić, *Ekonomsko poslovna fakulteta Maribor.*

inflacijsko stopnjo, pa pretekla višja inflacijska stopnja nad ciljno ne vpliva na željeno raven prihodnje inflacijske stopnje.

Orientacija evropske centralne banke bo srednjeročna, z namenom oblikovanja sidra za vplivanje na inflacijska pričakovanja, z možnostjo diskrecije glede na kratkoročne deviacije od cilja.

Enotna valuta bo pokrivala več držav, kar bo še dodatno otežilo merjenje ravni cen. Države se nahajajo v različnih fazah cikličnega nihanja, prisotna je diverzifikacija cen, vpliv sprememb v indirektnih davkih in subvencijah ne bo sovpadal. Zato bo evropska centralna banka morala izdelati merilo tehtanega povprečja sprememb cen v državah članicah.

Evropske države imajo, glede na ZDA, veliko bolj segmentiran nacionalni trg delovne sile. Razlike v inflacijskih stopnjah se lahko zaradi nesinhroniziranih sprememb v nacionalnih davčnih sistemih dodatno poglobijo. Rast produktivnosti v proizvodnem sektorju omogoča rast realnih mezd, vendar temu sledi rast mezd v storitvenem sektorju, kjer je rast produktivnosti počasnejša. Končni izid je relativno visoka inflacijska stopnja. Potreba po obsežnem zveznem proračunu v Evropi manjša možnost sinhroniziranja poslovnih ciklov in večja inflacijske diferenciale.

Strategije monetarne politike

Alternativni strategiji sta monetarno in inflacijsko targetiraje. Monetarno targetiranje temelji na tem, da je inflacija na dolgi rok monetarni fenomen. Če obstaja stabilna relacija med inflacijo in ponudbo denarja, lahko z nadzorovanjem količine denarja uspešno "krotimo" inflacijo. Na operativni ravni to pomeni, da centralna banka nadzoruje določen monetarni agregat (M1, M2, M3) glede na ciljni obseg in reagira ob odstopanjih. Končni cilj je stabilnost cen. Monetarni agregat služi kot vmesni cilj in kot vodilni indikator inflacije. Ciljni monetarni agregat kot vmesni cilj, služi kot sidro oblikovanja inflacijskih pričakovanj in indirektno vpliva na oblikovanje mezd in cen.

Bistvena prednost monetarnega ciljanja glede na inflacijo je nadzor: monetarne agregate je mogoče direktno nadzorovati. Uspeh te strategije je odvisen od stabilnosti (ali natančneje, predvidljivosti) relacije med izbranim monetarnim agregatom in cenami. V Nemčiji je ta strategija uspešna. Pri monetarnem targetiranju naj bi bilo povpraševanje po denarju stabilno. Koliko pozornosti je treba nameniti relativni stabilnosti povpraševanja po denarju v Evropi, glede na to, da se za stabilnim povpraševanjem po denarju na evropski ravni lahko skriva nestabilno povpraševanje na individualni ravni? Zaradi velikega števila članic se, v skladu z zakonom velike skupine, relativna variabilnost povpraševanja po denarju zmanjšuje. Nestabilnemu povpraševanju po denarju prispevajo finančne inovacije, spremembe v davčnem sistemu in aktivnost monetarne politike, ki bo v evropski monetarni integraciji sinhronizirana. Vendar pa povpraševanje po denarju utegne biti signifikantno manj stabilno kot pred pojavom skupne valute.

Harmonizacija instrumentov monetarne politike zahteva spremembe v vseh državah članicah: prilagajanje javnega in privatnega sektorja, spremembe transmissijskega procesa monetarne politike.

Inflacijsko targetiranje uporablja kot indikatorje monetarne agregate in vmesni cilj je vpliv na inflacijska pričakovanja. Prednost inflacijskega targetiranja je vidnost in transparentnost cilja ekonomskim subjektom, slabost pa je težavnost nadzorovanja inflacijske stopnje. Monetarna politika vpliva na inflacijska pričakovanja s časovnim odlogom, zato uspeh monetarne politike ni takoj viden. Pretekla inflacija je indikator za vrednotenje pretekle monetarne politike in ne prispeva veliko k oblikovanju ciljne inflacijske stopnje. Kot pri monetarnem targetiranju je tudi pri inflacijskem targetiranju pomembna predvidljivost: centralna banka na podlagi razpoložljivih podatkov oblikuje prihodnje inflacijske pritiske.

Strategiji targetiranja tečaja in nominalne obrestne mere sta za evropsko monetarno integracijo neprimerni: ciljanje tečaja ne oblikuje sidra za cenovna pričakovanja in je primerno za manjša, odprta gospodarstva.

Monetarna politika evropske centralne banke ne bo izvajala le monetarno ali le inflacijsko targetiranje, ampak kombinacijo obeh. Končni cilj je stabilnost cen, ki mu lahko ali pa tudi ne rečemo inflacijsko ciljanje. Stabilna relacija med izbranim monetarnim agregatom in ravniyo cen pa zahteva eksplicitno monetarno ciljanje. Možno je izbrati tudi simultano monetarno in inflacijsko ciljanje, če je relacija med ravniyo cen in monetarnim agregatom stabilna. Evropska centralna banka bo izbrala pragmatičen in ne dogmatičen pristop, izkoristila bo vse indikatorje, relevantne za prihodnjo inflacijsko stopnjo.

Potrebno je omeniti tudi očitno razliko med inflacijskim in monetarnim ciljanjem: pri monetarnem targetiranju regulira centralna banka izbrani monetarni agregat, v katerega pa večina ekonomskih subjektov nima vpogleda niti dovolj znanja, da bi spremembe izbranega monetarnega agregata uporabila za pravilno predvidevanje sprememb ravni cen. Pri inflacijskem ciljanju pa igra pglavitno vlogo predvidevanje inflacijske stopnje.

Evropska centralna banka bo delovala v spremenjenih okoliščinah: integracije in liberalizacije trgov, finančnih inovacij, drugačne vloge denarja.

Monetarna politika v prvih letih skupne valute

Uvedba skupne valute pomeni spremembo pogojev in vloge monetarne politike. V začetnem obdobju bodo finančni trgi v konstantni transformaciji.

Stabilno povpraševanje po denarju je rezultat stabilne strukture monetarnega sistema in strukture bančnega sektorja. Te strukture bodo podvržene fundamentalnim spremembam. Nova monetarna politika pomeni tudi spremembo oportunitetnih stroškov posedovanja premoženja, ki ne prinaša obresti, spremembo konkurenčnosti v bančnem sektorju. Obstaja možnost signifikantne nestabilnosti monetarnih agregatov v začetnem obdobju. Stabilnost povpraševanja po denarju bo dosežena šele nekaj let po uvedbi skupne valute.

Uvedba skupne valute prinaša drastične spremembe inflacijskega procesa in težavnost predvidevanja inflacije v začetnem obdobju. V ospredju inflacijskega procesa je mehanizem oblikovanja mezd. Spremembe mezd v posameznih državah bodo vplivale na euro tečaj in obrestno mero le preko ponderja posamezne države na euro območju. Transparentnost cen na euro območju

zmanjšuje možnost cenovne diskriminacije. Vpliv na povprečno inflacijsko stopnjo ni in je lahko signifikanten.

Izkušnje nacionalnih centralnih bank ne bodo mnogo prispevale k oblikovanju evropske monetarne politike, saj so produkt drugačnega monetarnega okolja. Verjetno bo preteklo nekaj let, da se bodo finančni trgi popolnoma prilagodili novemu okolju in da bodo indikatorji sorazmerno zanesljivi.

Nacionalne monetarne politike v letu 1998

Maastrichtska pogodba ne nudi državam članicam posebnih napotkov za monetarno politiko v obdobju med pomladjo 1998 in začetkom tretjega obdobja, začetek leta 1999. Države članice sledijo svoji tečajni politiki v skladu s "skupnim interesom". Teža "skupnega interesa" se mora povečati. Potreba po večji koordinaciji je pogojena s tremi razlogi.

Nesoglasja pri oblikovanju skupne monetarne politike lahko destabilizirajo ne samo tečajna razmerja do konca leta 1998, ampak tudi potencirajo skeptičnost glede sposobnosti oblikovanja učinkovite skupne monetarne politike. Koordinacija nacionalnih monetarnih politik je potrebna že zaradi kredibilnosti evropske centralne banke.

Politiko obrestnih mer je potrebno harmonizirati na evropsko sprejemljivi ravni do konca leta 1998, saj bo monetarna politika v letu 1998 postavila temelje ne - inflacijskega ekonomskega okolja, v katerem bo delovala evropska centralna banka. Skupna monetarna politika ne sme biti preveč restriktivna v prehodnem obdobju, v katerem je potrebno doseči sprejemljivost skupne monetarne politike.

Koordinacija monetarnih politik zahteva tudi oblikovanje bilateralnih pretvorbenih tečajev nacionalnih valut kot temelj pretvorbe nacionalnih valut v euro s 1. 1. 1999. S približevanjem roku naj bi objava bilateralnih pretvorbenih tečajev stabilizirala pričakovanja.

Instrumenti monetarne politike evropske centralne banke

Instrumente bi lahko razdelili na politiko odprtega trga, fiskalno komponento, komponento plačilne bilance, refinanciranja in minimalnih rezerv. Politika odprtega trga zajema državne obveznice, tako da centralna banka posredno kreditira državo preko finančnih posrednikov. Fiskalna komponenta kaže trend upadanja. Politika refinanciranja temelji na blagajniških zapisih in lombardnih posojilih. Centralna banka lahko kupuje/prodaja tudi devize od poslovnih bank in tako povečuje/zmanjšuje količino denarja v obtoku. Ločiti je potrebno med politiko refinanciranja in politiko odprtega trga. Pri refinanciranju je centralna banka bolj elastična pri reguliranju količine denarja v obtoku; iniciativa kreiranja denarja nastaja pri poslovnih bankah. Komponenta plačilne bilance je manj pomembna pri fleksibilnem tečaju. Od petih naštetih instrumentov je komponenta plačilne bilance marginalni instrument.

Slika 1: Spremembe v pomembnosti monetarnih instrumentov*

instrument	trend	vzrok spremembe	permanentnost?
fiskalna komponenta	upadanje	približevanje EMI	da
rezerve	upadanje	prehod na pol. fleksibilnih tečajev	trenutno
refinanciranje	upadanje	limit na količino blagajniških zapisov v obtoku	da
minimalne rezerve	upadanje	varovanje depozitov fleksibilna politika odprtega trga konkurenčnost in prost pretok kapitala	da da trenutno
politika odprtega trga	rast	visoka stopnja fleksibilnosti in samostojnosti centralne banke večji pretok kapitala	da trenutno

Druga faza zahteva prilagajanje nacionalnih monetarnih politik Bundesbank, ki bo imela največji vpliv v evropski centralni banki. Fundamentalna sprememba instrumentov pa bo nastopila s 1. 1. 1999, ko se bodo nacionalne valute držav članic zamenjale za euro, po fiksnih tečajih.

Model Bundesbank je zelo podoben standardom evropskega modela in diametralen modelu Velike Britanije. Je zelo zadržan glede politike refinanciranja in poudarja pomen minimalnih rezerv. Politika odprtega trga je "hrbtenica" monetarne politike Bundesbank (reodkup je pogostejši kot direkten odkup vrednostnih papirjev). V tabeli podajam razliko med nemškim in angleškim modelom.

Slika 2: Primerjava med nemško in angleško centralno banko**

kriterij	Velika Britanija	Nemčija
<i>Instrumenti monetarne politike</i>		
politika refinanciranja (sorazmerno s premoženjem centralne banke)	okrog 2 - 3%	okrog 20%
minimalne rezerve (v % GDP)	0.1%	okrog 1%
politika odprtega trga	občasna	najbolj pomembna
<i>Institucije</i>		
bančni centri	London	8 različnih centrov
število bank	okrog 600	skoraj 3700
<i>Organizacija politike odprtega trga</i>		
reodkup/direkten nakup	direkten nakup	reodkup
zapadlost	< 2 tedna	2 tedna in več
pogostost intervencije	večkrat na dan	enkrat na teden

*Vir: Menkhoff Lukas: *Monetary Policy Instruments for European Union*. Berlin: Springer Verlag, 1997, str. 21.

**Vir: Lukas Menkhoff: *Monetary Policy Instruments for European Monetary Union*. Springer: 1997, str. 27.

Fiskalna komponenta bo brez dvoma eliminirana, devizne rezerve relativno nepomembne. Politika odprtega trga bo ciljni instrument. Politika refinanciranja in zahteva po minimalnih rezervah sta predmet diskusije. V Nemčiji pomembna instrumenta, v Veliki Britaniji pa nesignifikantna. Politika refinanciranja naj bi služila kot varnostni ventil, v primeru nepričakovanih potreb po denarju centralne banke. Pomen zahtev po minimalnih rezervah pa naj bi bil zreduciran na minimum.

Instrumenti monetarne politike v Sloveniji

Banka Slovenije (BS) uravnava ponudbo denarja. Ponudba denarja se prilagaja mesečno ocenjenemu povpraševanju po denarju. Operacije odprtega trga, kreditiranje bank, uravnavanje stopnje obvezne rezerve in devizni minimum so pogosto uporabljeni instrumenti monetarne politike. Osnovno vodilo je zniževanje inflacijske stopnje in približevanje evropskim monetarnim konvergenčnim kriterijem.

Banki Slovenije je po zakonu zagotovljena relativno visoka stopnja neodvisnosti. Po osamosvojitvi je BS izvajala resriktivno monetarno politiko. Instrumentarij BS se je dokončno oblikoval v letu 1992. Banka Slovenije je zmanjševala presežno likvidnost bančnega sistema z odpravo rediskontnih kvot in bankam pomagala likvidnostno z začasnimi odkupi državnih papirjev od oktobra 1991 do februarja 1992. V prvi polovici leta 1992 je delovala z nakupi tuje valute in papirjev ter začasnimi odkupi vrednostnih papirjev, v drugi polovici leta 1992 pa z lombardnimi in likvidnostnimi posojili in tudi z intervencijo na denarnem trgu, deviznim minimumom in izdajanjem lastnih papirjev v tujem denarju. V letu 1993 je BS delovala z različnimi kombinacijami nakupov deviz. Leta 1994 so bila posredovanja na deviznem trgu največja; z blagajniškimi zapisi z nakupnim bonom je umaknila veliko količino denarja iz obtoka. Leta 1995 je bilo kreiranje novih instrumentov manj intenzivno, leta 1996 in 1997 pa se je zaradi potreb ponovno okrepila sterilizacija.

Zaključek

Evropska monetarna integracija bo pomemben dosežek v evoluciji mednarodnega monetarnega sistema, nadgradnja evropske integracije. Mednarodni monetarni sistem je v tranziciji, dominantna pozicija dolarja pušča prostor multipolarnemu sistemu. Mednarodni monetarni sistem bo bolj simetričen ob uspešnem sodelovanju držav članic. Evropska ekonomska politika bo tako imela močan "spill-over" učinek na gospodarstva držav članic.

Evropska monetarna integracija prinaša spremembe za države članice in države izven integracije. Spremembe se bodo postopoma uvajale in na dolgi rok ni razloga za pričakovanje nestabilnosti v mednarodnem monetarnem sistemu. Segmentacija evropskih finančnih trgov se bo spremenila, euro bo igral pomembno vlogo kot mednarodna valuta in ukrepi evropske centralne banke bodo imeli

mednarodno dimenzijo. Oblikovalo se bo valutno področje, ki bo imelo ekonomsko in komercialno težo, primerljivo z ZDA.

Monetarna politika euro območja bo usmerjena na stabilnost cen, zato naj bi bil euro stabilna valuta. Prihodna tečajna politika euro območja bo podobna tekoči, kjer je sistem drsečega tečaja komplementaren z mednarodno koordinacijo monetarnih politik. Glede na večjo simetričnost mednarodnega monetarnega sistema, naj bi euro zagotavljal enakomerno distribucijo koristi mednarodne koordinacije. Zato je vzpostavitev EMI priložnost povečevanja učinkovitosti mednarodne koordinacije in doseganja večje stabilnosti mednarodnih ekonomskih odnosov. Potemtakem naj ne bi bilo razloga za pričakovanje manjše stabilnosti tečaja euro - dolar glede na tečaj marka - dolar.

Za Slovenijo je še prezgodaj govoriti o pridružitvi k EMI. V Sloveniji je malo alternativnih imetij, ni močnega portfelja vrednostnih papirjev, ogromen del M3 je špekulativen. Slovenija targetira denarno maso M3. Cilj reguliranja denarne mase je stabilnost nacionalne valute. Devizni tečaj in obrestna mera sta določena kot rezidualni produkt reguliranja količine denarja v obtoku. Sistem deviznih tečajev v EMI zahteva drug pristop v monetarni politiki.

Neposreden cilj monetarne politike je ohranjanje deviznega tečaja, temu pa je podrejena količina denarja v obtoku. Alternativna možnost targetiranja je targetiranje inflacije. Metoda se je pokazala kot učinkovita v nekaterih državah. Zato kaže razmisliti o tej možnosti targetiranja tudi v Sloveniji, saj zahteva konvergenčni kriterij EMI približevanje inflacijski stopnji maksimalno 1,5% nad povprečjem treh najboljših držav članic.

Glavni strošek priključitve k EMI je izguba možnosti uporabe nominalnega deviznega tečaja kot instrumenta plačilnobilančnega primanjkljaja. Tečajna politika je blažilec šokov v prehodnem obdobju (privatizacija, tranzicija, reforma finančnega sistema in politike, doseganje konvergenčnih kriterijev). Če bi se Slovenija prehitro integrirala v EMI, bi imeli več škode kot koristi, saj pomeni šibkejša valuta, ob neenakopravno integriranih partnerjih, motnjo. Če je integracija na začetku tranzicije premočna, pride do negativnih učinkov v gospodarstvu v tranziciji (vpliv na zaposlenost, izvoz...). Pri asimetričnih šokih lahko namreč ustrezna tečajna politika šoke amortizira. Funkcijo amortizacije šokov bo moral prevzeti trg delovne sile.

Slovenija je kot majhno in odprto gospodarstvo primerna za vključevanje v evropsko monetarno integracijo, vendar je o priključitvi še prezgodaj govoriti. Za Slovenijo je smiselno vključevanje v EMI takrat, ko bodo odpravljeni problemi, ki izhajajo iz nižje ekonomske razvitosti in nestabilnosti gospodarstva.

LITERATURA

- Begg D. 1997. The Design of EMU. International Monetary Fund: Working paper, avgust.
Cukierman A. 1994. How can the European Central Bank become credible. CEPR: Irving Fischer Society Conference "What Monetary Policy for the European Central Bank.

- De-Graw P. 1996. The Economics of Convergence Towards Monetary Union in Europe. *Weltwirtschaftliches Archiv*: No. 1, Vol. 132.
- Delakorda A. 1998. Transmisijski mehanizmi in monetarna politika v Sloveniji. Maribor: Ekonomsko - poslovna fakulteta, magistrsko delo, marec 1998.
- El-Agraa A. M. 1994. The Economics of the European Community. Harvester - Wheatsheaf: fourth edition.
- Lohmann S. 1995. Necessary Conditions for Price Stability in Europe. University of Southern California.
- Mencinger Jože. 1997. Denarno ciljanje in transmisijski mehanizem denarne politike. Portorož: Zbirka referatov Banke in tveganje, oktober.
- Menkhoff L. 1997. Monetary Policy Instruments for European Monetary Policy. Springer.
- Siebert H. 1995. Monetary Policy in an Integrated World Economy. Kiel: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Svensson L. E. O. 1995. Inflation targets. Glasgow: Bell and Bain, Centre for economic policy research.
- Zahorka H. J., Hirschburger U. 1997. Der EURO. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag, 3. Auflage.

PROCES PRESTRUKTURIRANJA PO KONČANI PRIVATIZACIJI

Prestrukturiranje in izpadanje podjetij kot se kaže skozi analizo različnih kategorij dobička in izgube v razdobju 1994-1996

Na gospodarskem področju reforma in prestrukturiranje podjetniškega sektorja predstavlja bistvo procesa tranzicije in vključevanja v Evropsko unijo. Reforma podjetniškega sektorja v osnovi pomeni omogočanje in vzpodbujanje pospešenega prestrukturiranja slovenskega podjetniškega sektorja v skladu s konceptom odprtega izvozno usmerjenega razvoja, kar naj slovenskim podjetjem omogoči, da bodo postala aktivni in konkurenčni udeleženci na mednarodnih trgih, še posebej na notranjem trgu Evropske unije.

Z vidika prestrukturiranja se v Sloveniji po končani privatizaciji srečujemo z naslednjimi kategorijami podjetij: (1) privatnimi (domačimi in tujimi) podjetji, ki niso šla skozi proces privatizacije, ki imajo vzpostavljeno jasno lastniško strukturo upravljanja ("corporate governance") in nobenih potreb po nekem velikem "tranzicijskem" prestrukturiranju; (2) privatiziranimi podjetji (v večinski notranji ali zunanji lasti), ki v večini primerov nimajo niti jasne lastniške strukture upravljanja niti še niso šla skozi potrebno prestrukturiranje; (3) neprivatizirana podjetja, ki so večinoma v kritični situaciji in (4) državna podjetja na področju javnih gospodarskih služb (in nekaterih monopolih) (Rems, Rojec, Simoneti 1997, 4-7). S tem v zvezi prispevek poskuša odgovoriti na vprašanje, kaj se dogaja s prestrukturiranjem podjetij, kot se izraža predvsem skozi zmanjševanje izgub oziroma povečevanje dobičkov iz poslovanja, in skozi izpadanje podjetij, ki realizirajo (velike) izgube. Primerjava podatkov za razdobje 1994-1996 daje precej jasne odgovore na gornje vprašanje. Prestrukturiranje je najhnitrejše v privatiziranih zunanjih in notranjih podjetjih ter v tujih podjetjih, prepočasno pa v neprivatiziranih in državnih podjetjih. Podjetja, ki so v letu 1995 ustvarila največ izgub pa so šla večinoma v stečaj.

* Dr. M. Rojec, Marko Rems, diplomirani ekonomisti, PRIVATA d.o.o. Ljubljana. Dr. Marko Simoneti, docent za finance na Pravni fakulteti in direktor CEEPNa - Regionalne mreže za privatizacijo.

TABELA 1: Pomen izpadlih podjetij2 v populaciji vseh podjetij1 v 1995. letu; v mio SIT in %

	Skupaj	Privatna	Tuja	Notranja	Zunanja	Neprivatizirana	Državna
<i>1. Število izpadlih podjetij</i>	121	21	1	30	41	22	6
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	6,0	3,8	0,7	4,9	10,6	10,1	6,5
<i>2. Sredstva izpadlih podjetij</i>	335.312	7.638	137	28.623	60.255	57.956	180.703
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	7,3	2,6	0,0	3,7	5,0	9,5	12,7
<i>3. Zaposleni izpadlih podjetij</i>	26.037	1.775	22	4.377	8.701	7.022	4.140
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	6,8	5,6	0,1	3,5	8,2	13,7	9,1
<i>4. Čisti dobiček (AOP 090)/izguba (AOP 091)</i>							
a/ Neto dobiček (+)/izguba (-) izpadlih podjetij	-11.717	-1.767	-9	-1.088	-1.407	-7.417	-29
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	66,0	n.s.	n.s.	57,5	n.s.	27,3	2,4
b/ Bruto izguba izpadlih podjetij	14.977	1.841	9	1.889	3.073	8.043	122
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	16,4	21,7	0,2	11,2	15,3	24,9	1,4
<i>5. Dobiček (AOP 079)/izguba (AOP 080) iz rednega delovanja</i>							
a/ Neto dobiček (+)/izguba (-) izpadlih podjetij	-15.490	-1.636	-14	-1.282	-2.756	-9.575	-227
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	29,1	n.s.	n.s.	8,6	37,1	26,8	n.s.
b/ Bruto izguba izpadlih podjetij	17.661	1.682	15	1.984	4.088	9.575	317
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	14,2	15,0	0,2	7,2	12,5	24,6	4,2
<i>6. Dobiček (AOP 072)/izguba (AOP 073) iz poslovanja</i>							
a/ Neto dobiček (+)/izguba (-) izpadlih podjetij	-10.204	-1.297	-9	-1.379	-2.034	-5.888	405
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	88,1	n.s.	n.s.	23,3	479,7	30,0	12,6
b/ Bruto izguba izpadlih podjetij	12.438	1.400	8	1.691	3.219	5.997	123
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	13,8	16,6	0,2	8,7	13,9	23,2	1,5
<i>7. Dobiček (AOP 079-072)/izguba iz financiranja (AOP 080-073)</i>							
a/ Neto dobiček (+)/izguba (-) izpadlih podjetij	-5.286	-339	-5	97	-722	-3.687	-632
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	12,7	7,5	0,3	n.s.	10,3	22,8	19,7
<i>8. Dobiček (AOP 090-079)/izguba (AOP 091-080) iz izrednih prihodkov/odhodkov</i>							
a/ Neto dobiček (+)/izguba (-) izpadlih podjetij	3.773	-131	5	194	1.349	2.158	198
Delež izpadlih v vseh podjetjih (%)	10,6	n.s.	n.s.	1,5	10,1	25,0	n.s.

Vir: Preračunano na osnovi podatkov Agencije za plačilni promet.

1 - *Vsa podjetja, ki so oddala zaključni račun za 1995. leto in so kumulativno zadovoljevala naslednje tri kriterije: (1) povprečno število zaposlenih je bilo najmanj 10; (2) vrednost vseh sredstev je bila najmanj 90 mio SIT in (3) vrednost čistih prihodkov iz prodaje je bila najmanj 180 mio SIT. 1995. leta je bilo 2.023 takih podjetij.*

2 - *Od 2.023 podjetij jih v letu 1996 121 ni več oddalo zaključnega računa, kar pomeni, da so izpadla iz analize.*

n.s. - ni smiselno

Od 2.023 podjetij, ki so bila uvrščena v analizo lastniške strukture in poslovanja podjetij v 1995. letu¹ (Rems, Rojec, Simoneti 1997, 4-7), je zaključne račune za leto 1996 oddalo le 1.902 podjetij. To pomeni, da je v letu 1996 izpadlo, ali s statusnim preoblikovanjem ali s stečajem, 121 podjetij iz vzorca. Če primerjamo poslovni izid obeh skupin podjetij - 1.902, ki so oddala zaključni račun tudi za 1996. leto in 121 izpadlih - v letu 1995, vidimo, da so bila izpadla podjetja odgovorna za precejšen del celotne izgube podjetniškega sektorja, saj je nanje odpadlo kar 16,5% čiste izgube (AOP 091), 14,2% izgube iz rednega delovanja (AOP 080) in 13,8% izgube iz poslovanja (AOP 073). Vse skupaj postane še očitnejše, če pogledamo neto izgube. 1.902 preživelih podjetij je v letu 1995 realiziralo 6.024 mio SIT neto čiste izgube (AOP090 - AOP 091) in 1.381 mio SIT neto izgube iz poslovanja (AOP 072 - AOP 073), 121 izpadlih podjetij pa kar 11.717 mio SIT neto čiste izgube in 10.204 mio SIT neto izgube iz poslovanja. Podjetja, ki so izpadla, so v letu 1995 torej realizirala 66.0% celotne neto čiste izgube in nič manj kot 88.1% celotne neto izgube iz poslovanja. Od 121 izpadlih podjetij jih je šlo 49 v stečaj, ostala pa so verjetno doživela statusne spremembe v obliki priključitve drugim podjetjem ali druge oblike preoblikovanja. Zanimivo je, da se neto čista izguba (11.139 mio SIT) in neto izguba iz poslovanja (10.539 mio SIT) 49 podjetij, ki so šla v stečaj, skoraj v celoti pokriva s podatkom o neto čisti izgubi (11.717 mio SIT) in neto izgubi iz poslovanja (10.204 mio SIT) vseh 121 izpadlih podjetij. Podjetja, ki se priključujejo drugim podjetjem očitno niso tista z izgubami.

V letu 1996 so torej šla v stečaj tista podjetja, ki so bila leto poprej odgovorna za precejšen del bruto izgub slovenskega podjetniškega sektorja oziroma za daleč največji del neto izgub. Še več, izpadla so predvsem podjetja z izgubami v poslovanju, ki očitno niso bila več sposobna dobičkonosno opravljati svoje osnovne dejavnosti. Prav dobiček ali izguba iz poslovanja je najbrž tisti kazalec, ki kaže, ali

¹ *V analizo so bila uvrščena vsa tista podjetja, ki so oddala zaključni račun za 1995. leto, ki so kumulativno zadovoljevala naslednje tri kriterije: (1) povprečno število zaposlenih je bilo najmanj 10; (2) vrednost vseh sredstev je bila najmanj 90 mio SIT in (3) vrednost čistih prihodkov iz prodaje je bila najmanj 180 mio SIT. Na teh 2.023 podjetij je v 1995. letu odpadlo kar 83,5% kapitala, 77,6% sredstev in 78,5% zaposlenih celotnega slovenskega podjetniškega sektorja. Podjetja smo po kriteriju večinskega lastništva razdelili v: privatna, ki niso bila predmet privatizacije; tuja, ki so v večinski lasti tujih oseb; notranja, ki so v večinski lastni notranjih lastnikov; zunanja, ki so v večinski lasti zunanjih lastnikov; neprivatizirana, ki so pretežno v lasti Slovenske razvojne družbe in državna podjetja, ki so v večinski državni lasti in opravljajo dejavnost javne službe oziroma imajo monopolni položaj na trgu.*

je neko podjetje, ob večjih ali manjših problemih s financiranjem, sploh še sposobno opravljati svojo osnovno dejavnost na ekonomsko smiselen način, oziroma kakšni so njegovi potenciali rasti in razvoja. V tem smislu iz tabele po pričakovanju izhaja, da so se največjega dela izgub iz poslovanja znebila neprivatizirana podjetja. Po pričakovanju zato, ker so v celoti gledano v največjih težavah in zato ker jih je velik del v lasti Slovenske razvojne družbe, katere glavna naloga je, oziroma naj bi bila, čim hitrejša sanacija in privatizacija podjetij v njeni lasti. Pri neprivatiziranih podjetjih je bil v 1995. letu delež izpadlih podjetij v bruto izgubi iz poslovanja nič manj kot 23,2%, kar je nedvomno precej. Tem sledijo privatna podjetja s 16,6%, zunanja s 13,9% in notranja z 8,7% deležem. Izredno malo so se z izpadom podjetij zmanjšale bruto izgube iz poslovanja (le 1,5%) državnih podjetij.

Prestrukturiranje "navzdol", to je v smeri umiranja najbolj izgubarskih podjetij, predvsem tistih z velikimi izgubami iz poslovanja, se v slovenskem podjetniškem sektorju torej nedvomno dogaja in je najintenzivnejše med neprivatiziranimi in zunanjimi ter notranjimi podjetji, torej prav v kategorijah, ki so, poleg državnih podjetij, kjer najbolj izgubarska podjetja izpadajo le izjemoma, tudi potrebne največjega prestrukturiranja. Pri tem je morda zanimivo, da je pri neprivatiziranih in zunanjih podjetjih z izpadom prišlo relativno gledano, do precej večjega zmanjšanja števila zaposlenih (13,7% pri neprivatiziranih in 8,2% pri zunanjih) kot pa sredstev (9,5% pri neprivatiziranih in 5,0% pri zunanjih), medtem ko je situacija pri notranjih in predvsem pri državnih podjetjih prav obratna. Med neprivatiziranimi in zunanjimi podjetji so torej v povprečju izpadla predvsem delovno nadpovprečno intenzivna podjetja.

Analitično je smiselno razlikovati med različnimi kategorijami poslovnih izidov oziroma dobička/izgube iz različnih segmentov delovanja podjetij:

a - Najprej je tu neto čisti dobiček/izguba iz celotnega delovanja podjetij (točka 1 v Tabeli 2), ki zajema neto dobiček/izgubo iz rednega delovanja (točka 2 v Tabeli 2) in iz naslova izrednih prihodkov/odhodkov (točka 5 v Tabeli 2). Zaradi ogromnih zneskov neto dobička/izgube iz naslova izrednih prihodkov/odhodkov, predvsem pri notranjih, zunanjih in neprivatiziranih podjetjih, ki so v prvi vrsti posledica predprivatizacijskih računovodskih operacij (visoko vrednotenje sredstev in postopno koriščenje oblikovanih rezervacij preko izrednih prihodkov² ter izredni odhodki iz naslova odpisov kot posledice revizij lastninjenja), je analitična vrednost čistega dobička/izgube dokaj omejena.

b - Potem je tu neto dobiček/izguba iz rednega delovanja (točka 2 v Tabeli 2), ki zajema neto dobiček/izgubo iz poslovanja (točka 3 v Tabeli 2) in neto dobiček/izgubo iz financiranja (točka 4 v Tabeli 2). Tabela 2 kaže, da sliko o neto dobičku/izgubi iz rednega delovanja kroji predvsem ogromna neto izguba iz financiranja; na to je v letih 1995 in 1996 odpadlo preko 90% celotnega neto izgube iz rednega delovanja, v letu 1994 pa je neto izguba iz financiranja celo za več kot 50% preseгла neto izgubo iz rednega delovanja. Taka slika je posledica dveh razlogov:

² Leta 1996 je neto dobiček analiziranih podjetij iz naslova izrednih prihodkov/odhodkov znašal 19.774 mio SIT; pri čemer so prihodki od odprave rezervacij znašali nič manj kot 23.925 mio SIT. Daleč največje prihodke od odprave rezervacij so imela notranja (9.951 mio SIT) in zunanja (8.755 mio SIT) podjetja.

TABELA 2: Neto dobiček/izguba različnih lastniških kategorij podjetij v 1994-1996; v mio SIT

	Skupaj	Privatna	Tuja	Notranja	Zunanja	Neprivatizirana	Državna
<i>1. Neto čisti dobiček (+)/izguba (-); AOP 090-091</i>							
Vsa podjetja ¹ ; 1995	-17.741	2.468	4.127	-1.892	5.913	-27.135	-1.222
Izpadla podjetja ² ; 1995	-11.717	-1.767	-9	-1.088	-1.407	-7.417	-29
Živa podjetja ³ ; 1994	-162	1.309	2.758	-1.057	6.843	-14.593	4.578
Živa podjetja ³ ; 1995	-6.024	4.235	4.136	-804	7.320	-19.718	-1.193
Živa podjetja ³ ; 1996	-43.039	1.578	5.842	356	8.125	-37.703	-21.237
<i>2. Neto dobiček (+)/izguba (-) iz rednega delovanja; AOP 079-080</i>							
Vsa podjetja ¹ ; 1995	-53.317	627	4.134	-14.871	-7.433	-35.777	3
Izpadla podjetja ² ; 1995	-15.490	-1.636	-14	-1.282	-2.756	-9.575	-227
Živa podjetja ³ ; 1994	-20.545	-2.341	5.541	-7.309	1.429	-19.946	2.081
Živa podjetja ³ ; 1995	-37.827	2.263	4.148	-13.589	-4.677	-26.202	230
Živa podjetja ³ ; 1996	-62.813	-701	6.942	-12.022	-735	-27.758	-28.539
<i>3. Neto dobiček (+)/izguba (-) iz poslovanja; AOP 072-073</i>							
Vsa podjetja ¹ ; 1995	-11.584	5.145	6.110	-5.992	-424	-19.627	3.204
Izpadla podjetja ² ; 1995	-10.204	-1.297	-9	-1.379	-2.034	-5.888	405
Živa podjetja ³ ; 1994	11.363	22	6.124	3.436	11.741	-10.897	937
Živa podjetja ³ ; 1995	-1.381	6.442	6.119	-4.613	1.610	-13.739	2.799
Živa podjetja ³ ; 1996	-3.848	4.590	9.940	1.178	13.589	-10.786	-22.358
<i>4. Neto dobiček (+)/izguba (-) iz financiranja; (AOP 079-080) - (AOP 072-073)</i>							
Vsa podjetja ¹ ; 1995	-41.733	-4.518	-1.976	-8.879	-7.009	-16.150	-3.201
Izpadla podjetja ² ; 1995	-5.286	-339	-5	97	-722	-3.687	-632
Živa podjetja ³ ; 1994	-31.908	-2.363	-583	-10.745	-10.312	-9.049	1.144
Živa podjetja ³ ; 1995	-36.446	-4.179	-1.971	-8.976	-6.287	-12.463	-2.569
Živa podjetja ³ ; 1996	-58.965	-5.291	-2.998	-13.200	-14.324	-16.972	-6.181
<i>5. Neto dobiček (+)/izguba (-) iz naslova izrednih prohodkov/odhodkov; (AOP 090-091) - (AOP 079-080)</i>							
Vsa podjetja ¹ ; 1995	35.576	1.841	-7	12.979	13.346	8.642	-1.225
Izpadla podjetja ² ; 1995	3.773	-131	5	194	1.349	2.158	198
Živa podjetja ³ ; 1994	20.383	3.650	-2.783	6.252	5.414	5.353	2.497
Živa podjetja ³ ; 1995	31.803	1.971	-12	12.785	11.997	6.484	-1.423
Živa podjetja ³ ; 1996	19.774	2.279	-1.100	12.378	8.860	9.945	7.302

Vir: Preračunano na osnovi podatkov Agencije za plačilni promet.

- 1 - Vsa podjetja, ki so oddala zaključni račun za 1995. leto in so kumulativno zadovoljevala naslednje tri kriterije: (1) povprečno število zaposlenih je bilo najmanj 10; (2) vrednost vseh sredstev je bila najmanj 90 mio SIT in (3) vrednost čistih prihodkov iz prodaje je bila najmanj 180 mio SIT. 1995. leta je bilo 2.023 takih podjetij.
- 2 - Od 2.023 podjetij jih v letu 1996 121 ni več oddalo zaključnega računa, kar pomeni, da so izpadla iz analize.
- 3 - Od gornjih 2.023 podjetij je zaključne račune v vseh treh letih razdobja 1994-1996 oddalo 1.902 podjetij.

(i) Prvi razlog je učinek revalorizacije. Zaradi revalorizacije prihaja do (fiktivnih) odhodkov iz naslova financiranja pri vseh tistih podjetjih, pri katerih kapital v pasivi presega obseg tistih sredstev v aktivih, ki se revalorizirajo. Vse to je sicer le računovodska operacija brez nekaterih dejanskih tokov v ozadju, ki pa seveda vpliva na izračun dobička oziroma izgube. Učinek revalorizacije na skupno višino odhodkov iz naslova financiranja je izredno velik, vendar ga iz razpoložljivih podatkov ni mogoče oceniti³.

(ii) Drugi razlog pa so seveda visoke obresti, ki jih podjetniški sektor plačuje neučinkovitemu in predragemu finančnemu sektorju. Verjetno ni pretirano reči, da pogoji oziroma stroški financiranja zelo močno vplivajo na visoko negativen rezultat podjetij iz rednega delovanja.

Čeprav je normalno, da podjetniški sektor izkazuje negativen rezultat iz naslova financiranja, pa je dejstvo, da so slovenska podjetja glede na obseg svojih neto dobičkov/izgub iz poslovanja na splošno daleč preveč obremenjena s stroški financiranja. To velja za najobsežnejše lastniške kategorije podjetij, to je za notranja, zunanja in neprivatizirana podjetja, medtem ko privatna in predvsem tuja podjetja z neto dobički iz poslovanja uspešno pokrivajo neto izgube iz financiranja, kar naj bi bila normalna slika zdravega podjetniškega sektorja. Točka 4 v Tabeli 2 tudi kaže, da so se neto izgube iz naslova financiranja po izboljšanju v letu 1995, v letu 1996 drastično povečale (pri primerljivih 1.902 podjetjih s 36.446 mio SIT v 1995 letu na nič manj kot 58.965 mio SIT v 1996. letu). Poslabšanje je najbolj izrazito pri zunanjih in notranjih podjetjih, tem pa sledijo neprivatizirana in državna podjetja. Čeprav gre velik del poslabšanja poslovnega izida iz financiranja na račun revalorizacije, verjetno ni pretirano zaključiti, da povečevanje stroškov financiranja kritično zavira prestrukturiranje v pravkar privatiziranih podjetjih.

c - Kot rečeno je prav neto dobiček/izguba iz poslovanja tista kategorija, ki v končni fazi največ pove, kakšen je, ob normalizaciji stanja na področju financiranja, potencial rasti in razvoja podjetij. V letu 1996 so šla v stečaj podjetja, ki so ustvarila 13,8% celotnih bruto izgub iz poslovanja v letu 1995 (pri neprivatiziranih podjetjih je bil ta delež 23,2%, pri privatnih 16,6%, pri zunanjih 13,9%, pri notranjih 8,7%, pri državnih 1,5% in pri tujih 0,2%). 1902 podjetja, ki so bila aktivna v razdobju 1994-1996, kažejo stalno poslabševanje neto izida iz poslovanja; ta se je od neto dobička 11.363 mio SIT v 1994. letu, v 1995. letu pretvoril v neto izgubo v višini 1.381 mio SIT, ki se je v 1996. letu povečala na 3.848 mio SIT. Situacija v letu 1995 se je poslabšala izključno na račun zunanjih, notranjih in neprivatiziranih podjetij, medtem ko so ostale kategorije zabeležile izboljšanje ali stagnacijo. Nadaljnje poslabšanje v letu 1996, pa ne odraža dejanskega stanja. Slika je popolnoma popačena zaradi skokovitega poslabšanja situacije v državnih podjetjih (medtem ko so državna podjetja v letu 1995 realizirala 2.799 mio SIT neto dobička

³ Slika dodatno zamegljuje dejstvo, da je učinek revalorizacije zelo različen v različnih lastniških kategorijah podjetij. Namreč, čim večji je delež kapitala v virih sredstev, tem večji so odhodki iz naslova financiranja. Delež kapitala v virih sredstev pa je izrazito nadpovprečen pri državnih, zunanjih in notranjih podjetjih. Torej, zaradi revalorizacije državna, zunanja in notranja podjetja izkazujejo še prav posebej visoke odhodke iz naslova financiranja.

iz poslovanja, so v letu 1996, tudi zaradi polnega obračunavanja amortizacije v elektrogospodarstvu, realizirala za nič manj kot 22.358 mio SIT neto izgub iz poslovanja) in skriva močno izboljšanje stanja v vseh ostalih lastniških kategorijah, z izjemo privatnih podjetij. Če ne bi bilo državnih podjetij, bi podjetniški sektor v 1996. letu ustvaril visoko pozitiven neto dobiček iz poslovanja (18.510 mio SIT). Najbolj se je situacija izboljšala pri zunanjih (povečanje neto dobička iz poslovanja s 1.610 mio SIT v letu 1995 na 13.589 mio SIT v letu 1996) in notranjih (prehod iz neto izgube 4.613 mio SIT v neto dobiček 1.178 mio SIT) pa tudi pri tujih (povečanje neto dobička od 6.119 mio SIT na 9.940 mio SIT) in deloma pri neprivatiziranih podjetjih (zmanjšanje neto izgube iz 13.739 mio SIT na 10.786 mio SIT). Pozitiven je predvsem trend pri zunanjih in notranjih podjetjih, medtem ko je neto izguba iz poslovanja pri neprivatiziranih podjetjih še naprej kritično visoka in kaže, da verjetno v nemajhni meri ohranjamo pri življenju klinično že mrtva podjetja. To ovira prestrukturiranje ostalih podjetij.

Sumarno gledano, se na prvi pogled zdi, da se je stanje v obdobju 1994-1996 stalno poslabševalo, saj so se neto izgube podjetniškega sektorja stalno in hitro večale. Če je to nedvomno res za leto 1995, pa nekoliko podrobnejši vpogled v dogajanja v letu 1996 dejansko ne potrjuje tega slabega trenda. Poslabšanje v letu 1996 gre v prvi vrsti na račun (1) poslabšanja stanja v državnih podjetjih (povečanje čiste izgube s 1.193 mio SIT na 21.237 mio SIT), ki je spet deloma posledica dejstva, da je elektrogospodarstvo polno obračunalo amortizacijo, (2) velikega zmanjšanja neto dobička iz naslova izrednih prihodkov/odhodkov (z 31.803 mio SIT na 19.774 mio SIT), kar je rezultat računovodskih operacij in (3) še večjega povečanja neto izgub iz naslova financiranja (s 36.446 mio SIT na 58.965 mio SIT), kar je spet v veliki meri posledica računovodskih operacij (revalorizacija). Obenem pa se je neto dobiček iz poslovanja, ki nekako najbolje odraža dejanske dolgoročne potenciale razvoja in rasti podjetij, z izjemo neprivatiziranih in državnih podjetij, v letu 1996 izredno povečal, največ prav pri zunanjih in notranjih podjetjih, ki predstavljajo glavnino slovenskega podjetniškega sektorja. To je še toliko pomembnejše, ker kaže na preobrat po drastičnem poslabšanju neto izida iz poslovanja pri notranjih in zunanjih podjetjih v 1995. letu.

Tabela 3, ki predstavlja dogajanja v glavnih kazalcih uspešnosti poslovanja v različnih lastniških kategorijah v obdobju 1994-96 za 1.902 podjetja, ki so bila aktivna v celotnem obdobju, dodatno osvetljuje trende na področju prestrukturiranja podjetij in potrjuje zgornje ugotovitve. Če merimo dogajanja z neto dobičkom/izgubo iz poslovanja na kapital in z deležem tega dobička/izgube v prodaji, vidimo, da v obdobju 1994-96 ni bilo veliko sprememb: tuja in privatna podjetja so ostala precej boljša od podjetij iz ostalih lastniških kategorij, njim s pozitivnimi številkami sledijo notranja in zunanja podjetja, medtem ko so neprivatizirana in državna podjetja precej globoko v negativnih številkah. Po očitnem poslabšanju v 1995. letu, se zdi pozitivno izboljšanje tako dobička na kapital kot deleža v prodaji v notranjih in zunanjih podjetjih v letu 1996. Vendar pa izboljšanje v 1996. letu še vedno pomeni le vračanje na raven iz leta 1994 (zunanja podjetja) ali pa še to ne (notranja podjetja). Situacija v neprivatiziranih podjetjih se, kljub izpadu najbolj izgubarskih podjetij, v obdobju 1994-96 ni izboljšala, v državnih podjetjih pa se je

celo poslabšala. Do splošnega izboljšanja pa je prišlo v kazalcu prodaja na sredstva, kjer so vse lastniške kategorije podjetij povečale znesek prodaj, ki ga realizirajo z danimi sredstvi. Po drugi strani pa skrbijo rastoče obveznosti glede na kapital v neprivatiziranih podjetjih, še posebej glede na dejansko nikakršno izboljšanje kazalcev uspešnosti poslovanja. Z izjemo tujih podjetij, je naraščanje obveznosti glede na kapital značilno za vse lastniške kategorije.

TABELA 3: Trendi v glavnih kazalcih uspešnosti poslovanja po lastniških kategorijah podjetij v obdobju 1994-1996; za 1.902 podjetja, ki so bila aktivna v celotnem obdobju

	Privatna	Tuja	Notranja	Zunanja	Neprivatizirana	Državna
<i>Neto dobiček (+)/izguba (-) na kapital¹; %</i>						
1994	0,4	5,1	0,7	1,7	-4,1	0,1
1995	7,0	4,6	-1,1	0,2	-5,6	0,2
1996	4,4	6,5	0,3	1,7	-4,1	-2,1
<i>Delež neto dobička (+)/izgube (-) v prodaji¹; %</i>						
1994	0,1	1,8	0,3	1,4	-3,3	0,3
1995	1,8	1,5	-0,6	0,2	-3,7	0,7
1996	1,2	2,0	0,1	1,2	-2,8	-5,2
<i>Prodaja na sredstva; %</i>						
1994	136,1	150,2	107,4	78,8	61,3	30,7
1995	130,0	160,9	112,5	79,8	67,5	30,7
1996	130,7	169,5	114,8	88,7	68,5	31,0
<i>Sredstva na kapital; %</i>						
1994	264,0	190,2	163,6	152,8	198,9	129,5
1995	304,2	190,0	171,0	156,6	225,4	133,0
1996	312,5	187,9	176,2	158,7	213,7	133,5
<i>Obveznosti glede na kapital; %</i>						
1994	153,1	84,2	56,1	43,8	105,3	26,2
1995	190,2	85,0	62,3	47,4	120,0	27,8
1996	201,0	83,9	67,2	49,7	121,2	28,7

Vir: Preračunano na osnovi podatkov Agencije za plačilni promet.

1 - Neto dobiček/izguba iz poslovanja.

Zaključek

Gornja analiza nakazuje, da se prestrukturiranje slovenskega podjetniškega sektorja sicer dogaja, vendar nedvomno prepočasi. Prestrukturiranje se kaže v prvi vrsti v stečajih najbolj izgubarskih podjetij, pa tudi v močnem povečanju neto dobička iz poslovanja v 1996. letu. Neto dobiček iz poslovanja se je v 1996. letu

povečal praktično v vseh lastniških kategorijah podjetij, še najhitreje v zunanjih in notranjih, najpočasneje oziroma sploh ne pa v neprivatiziranih in državnih podjetjih. Upati je, da je to znak, da se je v zunanjih in notranjih podjetjih začel proces vzpostavljanja lastniškega upravljanja podjetij, ki vodi v prestrukturiranje. Po drugi strani pa neprivatizirana in državna podjetja še vedno izkazujejo kritično visoke izgube iz poslovanja, ki se prepočasi in premalo zmanjšujejo (pri neprivatiziranih podjetjih) oziroma se kritično povečujejo (pri državnih podjetjih).

Zdi se, da se prestrukturiranje slovenskega podjetniškega sektorja dogaja predvsem navzdol, to je v smislu izpadanja najbolj izgubarskih podjetij, precej manj pa v obliki prestrukturiranja in izboljševanja poslovanja obstoječih podjetij. To je najbolj izrazito pri neprivatiziranih podjetjih. Ali to morda kaže, da je država s svojimi ukrepi in metodami bolj uspešna, kadar gre za hitro sanacijo (finančno prestrukturiranje, prodaja ali ukinitve) oziroma prestrukturiranje in ukinitje najbolj izgubarskih podjetij, manj pa, kadar gre za dolgoročnejši razvojno prestrukturiranje podjetij (izboljševanje situacije glede dobička iz poslovanja v živih podjetjih)? Verjetno ni dvomljivo, da je to drugo treba prepustiti novim lastnikom. Država na daljši rok ne more in ne sme igrati vloge aktivnega lastnika v podjetjih. Zato je treba čim hitreje privatizirati še neprivatizirani podjetniški sektor in se odločiti za ukinitve nekaterih klinično že mrtvih podjetij. Prav stroški vzdrževanja le-teh in kritična obremenjenost podjetniškega sektorja z visokimi stroški financiranja se zdita največji oviri hitrejšemu prestrukturiranju podjetij - morda celo večji kot proces učinkovitega lastniškega upravljanja podjetij - ki naj jim omogoči konkurenčen nastop na notranjem trgu Evropske unije.

LITERATURA

- EU Accession Strategy of the Republic of Slovenia: Economic and Social Part (Draft). Ljubljana: Institute of Macroeconomic Analysis and Development, October 1997. Mimeo, str. 46-64.
- Rems, Marko, Rojec, Matija, Simoneti, Marko (1997). Privatizacija in poslovanje podjetij. *Ekonomsko ogledalo*, 3, št. 4, str. 4-7.

*Blaž GOLOB**

IZZIVI SODELOVANJA NA PODROČJU SKUPNE VARNOSTNE IN ZUNANJE POLITIKE V EVROPSKI UNIJI

Uvod

Rezultati štiridesetletne ekonomske-socialne, pravne in politične unifikacije med državami članicami Evropske unije opozarjajo, da v času postindustrijske informacijske družbe klasična nacionalna država izgublja svoje prednosti, učinkovitost in pomen. Področje zunanje politike je bilo v razvoju evropskih integracij vselej pomemben element združevanja. Zunanja politika je bila vedno ena izmed najboljčutljivejših področij sodelovanja med državami. V kolektivni zavesti posameznika so zunanja politika, obramba in nacionalna valuta še vedno eden izmed najpomembnejših atributov preko katerih se posameznik identificira z državo. Zunanja politika je imela in ima velik vpliv na nacionalno suverenost in s tem povezano oblikovanje javnega mnenja. Nekdaj Evropske skupnosti, danes pa Evropska unija, imajo zmeraj dvojno implikacijo zunanje politike in sicer prvič, da kot projekt predstavlja vitalni nacionalni interes za vsako državo članico Evropske unije, da poveže svojo usodo z ostalimi članicami Evropske unije v "an ever closer Union"¹ in drugič, da lahko Evropska unija služi kot grupacija, ki uresničuje skupne interese v regionalnem in globalnem prostoru.

71

Zgodovina razvoja evropskega političnega sodelovanja

Voditelji držav zahodne Evrope so po koncu druge svetovne vojne promovirali načela skupnega sodelovanja med nekdanjimi sovražniki, ekonomskega razvoja stare celine in trajnega miru. Graditelji evropskega sodelovanja so imeli ob izgradnji evropskih institucij vedno v mislih tudi razširitev medsebojnega sodelovanja na zunanjo politiko. Voditelji držav, ki jih je dodobra izmučila vojna ter izguba nekdanjih kolonij, so imeli ob razvijanju evropskega sodelovanja med drugim za cilj tudi kolektivno obrambo in uveljavljanje skupnih interesov na področju zunanje politike. Navkljub pozitivnim vidikom ekonomske integracije, je bil v začetni fazi razvoja evropskih integracij poskus federalizacije zunanje politike obsojen na neuspeh. Inovativne ideje Schumana in Monneta so bile lahko sprejemljive za področje jekla in premoga, a za področje skupne zunanje in varnostne politike niso prišle v poštev in so bile zavrnjene v letu 1954. Drugi načrt v zgodovini izgradnje skupne varnostne in zunanje politike je bil Fouchetov plan, ki je predvideval

* *Blaž Golob, svetovalec Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.*

¹ *Preambula Rimske in Maastrichtske pogodbe*

sodelovanje v okviru medvladne skupne strategije na področju zunanje in varnostne politike, ki pa je bil prav tako obsojen na neuspeh.

Po dveh neuspehih pri oblikovanju federalnega ali medvladnega pristopa k oblikovanju skupne zunanje in varnostne politike, je v sedemdesetih letih izmenjava informacij in pogledov, ter kadar je bilo mogoče oblikovanje skupnega stališča, pripeljalo do sodelovanja, ki ga poznamo kot Evropsko politično sodelovanje; EPC². (Do pogodbe o Evropski uniji je koordinacija med državami članicami potekala v okviru Evropskega političnega sodelovanja, ki je bilo ustanovljeno leta 1970 in nato razširjeno z Evropsko enotno listino; SEA³ leta 1986.

Evropsko politično sodelovanje je potekalo v obliki rednih posvetovanj med zunanjimi ministri. Namen sodelovanja v okviru evropskega političnega sodelovanja je bilo izboljšati koordinacijo zunanje-političnih vprašanj med državami članicami, približati njihova različna stališča in najti skupen pristop.

V sredini sedemdesetih let je ob pripravi poročila o evropskih integracijah prišlo do zanimive ugotovitve. Skupni nastop držav članic Evropskih skupnosti na področju zunanje politike je bilo tisto dejstvo, ki je bilo v raziskavi javnega mnenja največkrat omenjeno v zvezi z upravičenostjo evropskih integracij. Podpora razvoju sodelovanja na področju zunanje in varnostne politike se je nanašala na dejstvo, da želijo evropski narodi, da se sliši mnenje Evrope v svetu. Henry Kissinger je v svojem govoru "Year of Europe"⁴ predstavil nujnost, da Evropa ne podpira samo regionalnega sodelovanja, ampak da se vključi kot konstruktivni partner tudi v delitev globalne odgovornosti.

Z današnjega vidika razvoja postindustrijske informacijske družbe in izzivov globalizacije je za identiteto Evropske unije potrebno, da predstavlja pomembnega in konstruktivnega partnerja v svetu. Osnovo za omenjeno vlogo ji mora predstavljati institucionalni razvoj in učinkovitost področja skupne zunanje in varnostne politike.

Različni koncepti o vlogi Evrope v svetu

V zvezi s pomenom in vsebino zunanje politike Evropske unije je pomembno poudariti, da obstajajo, poleg federalističnega in medvladnega koncepta, še različne vizije razvoja in vloge zunanje politike. Za orientacijo lahko razdelimo različne miselne šole v dva sklopa in sicer v prvega, ki predstavlja zaprto neaktivno vlogo Evropske unije, in drugega, ki predstavlja aktivno *globalno vlogo Evropske unije*.

Neaktivna vloga Evropske unije v svetu

Miselna orientacija, ki predstavlja neaktivno vlogo Evropske unije na področju zunanje politike, temelji na različnih šolah. Ena izmed oblik neaktivne vloge

² EPC; European Political Cooperation

³ SEA; Single European Act

⁴ Henry Kissinger; "Year of Europe" govor dne 23 aprila 1973

Evropske unije predstavlja šola "realizma"⁵, ki določa, da so nacionalne države danes in v prihodnosti edini pomembni subjekt v mednarodnih odnosih. Ta pogled je postal ponovno aktualen po padcu Berlinskega zidu, še posebno med posameznimi večjimi članicami.

Za zagovornike šole realizma predstavlja širitev Evropske unije ponovno obujanje apetitov starih evropskih velesil in poglobljanje napetosti znotraj Evropske unije zaradi egoističnih interesov posameznih evropskih držav. Realistični pristop k novemu oblikovanju svetovne ureditve predvideva, da bo Evropa izgubila svojo vlogo v "koncertu velikih sil", če ne bo nastopala enotno. Samostojen nastop katerekoli izmed članic Evropske unije, ki ima jedrsko orožje ali stalni sedež v varnostnem svetu OZN, ne bo nikoli predstavljal takšne teže v mednarodnih odnosih, kot če bi Evropska unija nastopila enotno v okviru skupne zunanje in varnostne politike. Ali bo Evropa, in s tem Evropska unija, nastopila enotno ali pa bo izgubila svoj pomen v svetu.

Naslednja miselna šola, ki jo predstavlja Johan Galtung⁶, daje prednost pasivni vlogi Evropske unije in opredeljuje Evropske skupnosti kot kapitalistično supervelesilo, birokratsko pošast in trdnjavo neo-kolonialne ureditve z negativnimi implikacijami na odvisne ekonomske in socialne sisteme. Nevarnost za svet je v tem, da je povečana moč in vloga Evrope v svetu nevarnost za svetovni mir. Kot alternativo centralizirani Evropi, ponuja slednja miselna šola decentralizirano Evropo, ki bi bila bolj odprta, transparentna in manj birokratska. Šibkost skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije naj bi bila torej prednost in ne slabost za mednarodno okolje. Po pesimističnih napovedih Johana Galtunga naj bi bila posledica širitve Evropske unije nastanek vase zaprte egoistične Evropske unije.

Podoben pristop ima tudi neo-izolacionalistični vidik, ki si predstavlja Evropsko unijo kot veliko Švico, katere zunanja politika je ob tradicionalni nevtralnosti minimalizirana. Po napovedih te šole naj bi nevtralne nove članice Evropske unije prakticirale in poskušale aktualizirati načelo minimalnega interesa za oblikovanje in uresničevanje skupne zunanje politike.

Aktivna globalna vloga Evropske unije

Positivni pristop o vlogi Evropske unije poudarja interes po močni regionalni in globalni vlogi Evropske unije. Zagovorniki slednje miselne šole poudarjajo, da po koncu hladne vojne Evropa potrebuje svojo varnostno in obrambno identiteto SDF⁷. Analitiki mednarodnih odnosov devedesetih let so si enotni, da bi brez tutorstva ZDA, Evropska unija potrebovala novo vlogo, če hoče konstruktivno prispevati pri reševanju kriznih žarišč v Sredozemskem prostoru in Vzhodni Evropi.

Med vsemi različnimi vidiki oblikovanja skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije največ kontraverznosti povzroča izbor pravne in institucionalne strategije. Ali bi Evropa potrebovala federalno ustavo z močnim osrednjim vodstvom, predsednikom Evrope, službo za zunanje zadeve in samostojna finančna

⁵ *Hadley Bull; The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, London 1997*

⁶ *Johan Galtung opredeljuje Evropo kot kapitalistično velesilo in skupnost koncernov*

⁷ *SDF-Security and Defence Identity*

sredstva, da bi utrdila svojo vlogo v svetu in v regiji ali pa je dovolj kolektivno vodstvo pod dominacijo posameznih držav, ki imajo v določenih okoliščinah svoj parcialni interes. Federalistični pristop pri oblikovanju močne vloge Evrope zagovarja komunitarizacijo skupne varnostne in zunanje politike, II. steber Pogodbe o Evropski uniji⁸.

Zagovorniki principa medvladnega urejanja zadev zagovarjajo politično voljo držav članic Evropske unije ter obstoječe instrumente za doseg skupnih stališč. Z današnjega vidika je težko govoriti o končni podobi in vsebini organiziranosti evropskih institucij. Vsekakor je mogoče napovedati, da to ne bo niti sedanji federalni niti konfederalni model urejanja družbenoekonomskih političnih enot. Prevladujoč kriterij, ki bo oblikoval bodočo evropsko infrastrukturo, bo tudi kriterij funkcionalnosti prepleten z načelom decentralizacije.

V zvezi z nadaljno širitvijo Evropske unije je potrebno obravnavati obe šoli s temeljito kritično analizo in distanco ter ob tem pripraviti razvoj strategij k približevanju bodoči Evropi. Pri tem bo pomembno za države, ki se vključujejo v Evropsko unijo, da upoštevajo princip "zasledovanja premikajoče se tarče"⁹.

Kandidatke za polnopravno članstvo v Evropski uniji morajo biti pripravljene na prevzem obveznosti, ki izhajajo iz članstva ali pa se lahko poslovijo od bodoče Evrope. Po drugi strani pa bo morala Evropska unija prevzeti vso odgovornost za nove članice ob njihovem sprejemu. Zato ni nepomembno, da Strategija o vključevanju Slovenije v Evropsko unijo¹⁰ v delu, ki se nanaša na skupno varnostno in zunanjo politiko, jasno opredeli temeljne vrednote in cilje, iz katerih izhaja Vlada Republike Slovenije pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo.

Dandanes je razumljivo, da bo morala Evropska unija v prihodnosti bolj učinkovito skrbeti za evropsko in svetovno ureditev miru tako z diplomatskimi in ekonomskimi ukrepi kot tudi z vojaško silo. Nove članice, še posebej nekdanje nevtralne države, bodo prav gotovo lahko konstruktivno prispevale k novi vlogi Evrope v svetu, kar se tudi ob njihovi vključitvi pričakuje.

Pogodba o Evropski uniji in razvoj skupne zunanje in varnostne politike

Do danes Evropska unija še ni bila zmožna odigrati vloge velike sile na področju zunanje politike ali kot garant varnosti. Eden izmed razlogov je vsekakor neuspeh, da bi skupno zunanjo in varnostno politiko CFSP¹¹ spravili v okviru supranacionalnosti v Maastrichtski pogodbi. Drugi neuspeh skupnega reševanja kriznih žarišč pa je bila nezmožnost Zahodnoevropske unije (WEU)¹², da bi

⁸ S pojmom komunitarizacija (*acquis communautaire*) si predstavljamo poenotenje skupne zunanje in varnostne politike, ter v zvezi s tem približevanje ureditvi kot jo pozna I. steber Evropske unije

⁹ Princip zasledovanja premikajoče se tarče "moving target" predstavlja stališče, po katerem se države kandidatke za članstvo v Evropski uniji prilagajajo obstoječemu stanju in ureditvi v Uniji in hkrati tudi razvoju in spremembam Unije v prihodnosti

¹⁰ Strategija o vključevanju Slovenije v Evropsko unijo

¹¹ CFSP ali Common Foreign and Security Policy; skupna zunanja in varnostna politika Evropske unije ali II. steber Pogodbe o Evropski uniji

¹² WEU ali Western European Union; Zahodnoevropska unija

dosegla potrebni konsenz o svoji vlogi pri reševanju krize na območju nekdanje Jugoslavije.

Amsterdamska pogodba je prav gotovo napredek pri oblikovanju bolj učinkovite zunanje politike in varnostnih instrumentov za uresničevanje skupnih načel držav članic Evropske unije, vendar še daleč od tega, kar pričakuje evropski davkoplačevalec od supranacionalne institucije. Danes obstaja enotno mnenje, da so prve izkušnje skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije negativne.

Mehanizmi, ki jih določa člen J Pogodbe o Evropski uniji in ki se nanašajo na "skupno akcijo" in oblikovanje "skupnega stališča", so bili uporabljeni nezadostno in brez pravih rezultatov. Posledica tega je bil pojav evroskepticizma in napoved zatona vloge Evrope kot globalnega in regionalnega akterja družbenih dogajanj.

Nezadovoljstvo je tudi posledica prevelikih pričakovanj, da bo ureditev področja skupne zunanje in varnostne politike v Maastrichtski pogodbi naenkrat poenotila zgodovinsko in interesno pogojevana stališča držav članic Evropske unije. Negativne izkušnje z dosedanjim funkcioniranjem skupne zunanje in varnostne politike pomenijo dvoje, ali se mora področje skupne zunanje in varnostne politike komunitarizirati ali pa je potrebno ob vsaki skupni aktivnosti izhajati iz temeljne predpostavke, da obstajajo resne ovire za doseg skupnega stališča.

Ko je Maastrichtska pogodba stopila v veljavo je bilo dvanajst držav članic dokaj hitro sposobnih uveljaviti nove instrumente, ki so se nanašali na uresničevanje "temeljnega skupnega interesa"¹⁵ držav Evropske unije. Za temeljni skupni interes držav članic Evropske unije je morala obstajati ena izmed naslednjih predpostavk:

- regija ali država, ki je predmet skupnega interesa, mora biti z geografskega vidika v neposredni bližini Evropske unije
- Evropska unija mora imeti specifičen interes glede politične in ekonomske stabilnosti v določeni regiji ali državi
- obstaja grožnja varnostnemu interesu, ki ga ima Evropska unija v določeni regiji ali državi.

Da bi lahko podrobneje analizirali perspektive in omejitve skupne zunanje in varnostne politike, moramo začeti s skupnim imenovalcem vseh držav članic Evropske unije, in sicer z načeli kot so utemeljena v členu J Pogodbe o Evropski uniji. Člen J Pogodbe o Evropski uniji poziva države članice Unije in Evropsko unijo da:

- zaščitijo skupne vrednote, temeljne interese in neodvisnost Evropske unije
- skrbijo za krepitev varnosti Evropske unije in držav članic na vse možne načine
- skrbijo za ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine Organizacije združenih narodov, Helsinške sklepne listine in cilji Pariške listine
- skrbijo za pospeševanje mednarodnega sodelovanja
- razvijajo in utrjujejo demokracijo in vladavino prava ter skrbijo za spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin

¹⁵ Poročilo zunanjih ministrov Evropskemu svetu, 26/27 junij 1992, Lizbona

Zgoraj navedene cilje, kot jih opredeljuje Pogodba o Evropski uniji, naj bi Unija uresničevala z naslednjimi instrumenti:

- z notranjo učinkovitostjo pri pripravi koristnih in operativnih odločitev v primernem času
- z zunanjo učinkovitostjo kot kohezivna sila v mednarodnih odnosih, s ciljem zasledovati mednarodni razvoj dogodkov, omogočiti Uniji večji potencial, konsistentnost in učinkovitost v primeru akcije na področju skupne zunanje in varnostne politike
- z legitimnostjo in demokratično podporo pri političnih elitah in državljanih Evropske unije

Instrumenti uresničevanja skupne zunanje in varnostne politike CFSP

II. steber Pogodbe o Evropski uniji

Na podlagi petindvajsetletnih izkušenj Evropskega političnega sodelovanja, vsebuje skupna zunanja in varnostna politika Evropske unije instrumente za oblikovanje "skupnih akcij" in oblikovanje "skupnih stališč". V skladu s Pogodbo o Evropski uniji se skupna zunanja in varnostna politika Unije uresničuje v okvirih institucij Evropske unije.

Namen uporabe institucionalnih instrumentov Evropske unije je oblikovati konsistentne politike, ki bodo dajale prednost reševanju konfliktnih situacij že v fazi razvoja konflikta. Na podlagi uresničevanja načel preventivne diplomacije, kateri daje prednost in zmožnost institucionalni okvir Evropske unije, naj bi države članice Evropske unije utrdile evropsko politično identiteto.

Oblikovanje skupnih odločitev

Procedura oblikovanja odločitev v okviru skupne zunanje in varnostne politike ima medvladni element uresničevanja, za razliko od komunitarnega načina urejanja področja notranjega trga. Evropski svet voditeljev držav članic Evropske unije in pa Svet ministrov imata glavno vlogo pri oblikovanju skupne zunanje in varnostne politike. Evropski svet določi glavna načela in izhodišča za skupno zunanjo in varnostno politiko. Politični direktorji držav članic Evropske unije spremljajo mednarodno okolje in predlagajo svoja mnenja Evropskemu svetu. Vse odločitve v svetu morajo biti sprejete z načelom konsenza, izjema so le posamezne odločitve, ki se nanašajo na implementacijo skupnih akcij. Evropska komisija ima pravico sodelovati pri vseh diskusijah Sveta in predlagati svoje predloge in iniciative. Evropski parlament nima direktnega vpliva na oblikovanje skupne zunanje in varnostne politike, vendar pa morajo posamezne odločitve s področja zunanje politike tudi v posvet Evropskemu parlamentu. Komiteja za zunanjo politiko ter varnostno in obrambno politiko Evropskega parlamenta imata štirikrat letno poseben "kolokvij". V okviru kolokvijev poteka izmenjava mnenj med parlamentarci, predsedujočo državo v Ministrskem svetu ter Političnim komitejem, ki je

sestavljene iz političnih direktorjev ministrstev za zunanje zadeve držav članice Unije.

Ko je "skupno stališče" Evropske unije oblikovano s strani Evropskega sveta, morajo države članice Unije zagotoviti, da se njihove državne politike uskladijo s skupnim stališčem Unije. Posamezna skupna stališča so bila v preteklosti zelo pomembna za odnos Evropske unije do področij kot so Ukrajina, Burundi in Ruanda.

Kot rezultat uspešnega sodelovanja pri oblikovanju skupnega stališča lahko štejemo Pakt o stabilnosti v Evropi, ki predstavlja eno najpomembnejših diplomatskih iniciativ za preprečevanje konfliktov in utrjevanje stabilnosti v regiji. Pakt o stabilnosti, ki je bil sprejet na mednarodni konferenci meseca marca 1995, določa kriterije, ki jih morajo spoštovati bodoče članice Evropske unije. Temeljna načela, ki izhajajo iz omenjenega pakta, se nanašajo na spoštovanje in varstvo manjšin ter na nesporemljivost nasilnega spreminjanja meja.

"Skupna akcija" zavezuje države članice Evropske unije, da ravnajo usklajeno s skupnim stališčem. Primer uspešne realizacije skupnih akcij je bila humanitarna pomoč Bosni in Hercegovini, organizacija administrativne uprave Mostarja in spremljanje parlamentarnih volitev v Rusiji, Južni Afriki in na Bližnjem vzhodu.

Vloga in pomen Evropske komisije je močno povezana s področjem skupne varnostne in zunanje politike in z nalogami aktualnega predsedstva¹¹ (države članice Unije).

Država članica, ki je predsedujoča v Evropski uniji, Evropska komisija in Svet ministrov zagotavljajo konsistentnost evropske zunanje politike na področjih varnosti ter sodelovanja in ekonomskega napredka ter razvoja. Vloga Evropske komisije na področju skupne zunanje in varnostne politike je koordinirana z Generalnim direktoratom 1A.

Oddelek za planiranje in hitre posege ter oddelek za skupno zunanjo in varnostno politiko

V skladu z določbami Amsterdamske pogodbe je bil meseca marca tega leta na zasedanju zunanjih ministrov petnajsterice predstavljen načrt o vlogi in strukturi oddelka za planiranje in hitre posege in oddelka za skupno zunanjo in varnostno politiko. Dokument, ki ga je predstavila predsedujoča država v Evropski uniji Velika Britanija se osredotoča na razmejitev pristojnosti med dejavnostmi in vlogo visokega predstavnika, oddelkom za planiranje in hitre posege ter oddelkom za skupno zunanjo in varnostno politiko.

Oddelek za planiranje in hitre posege naj bi bil odgovoren za sistematično in poglobljeno analitično delo in načrtovanje področij, ki jih bo področje skupne zunanje in varnostne politike zajemalo v prihodnosti, predvidevanje konfliktnih situacij in pripravo preventivnih akcij. Oddelek za planiranje in hitre posege naj bi bili po naročilu visokega predstavnika ali predsedujoče države Evropske unije,

¹¹ Predsedujoče države v Evropski uniji: 1998 Velika Britanija in Avstrija, 1999 Nemčija in Finska, 2000 Portugalska in Francija, 2001 Švedska in Belgija, 2002 Španija in Danska, 2003 Grčija.

vedno pripravljene za pripravo akcij na ključnih področjih skupne zunanje in varnostne politike.

Oddelek za skupno zunanjo in varnostno politiko naj bi po predlogu Britancev imel vlogo strokovnega aparata za potrebe predsedujoče države v Evropski uniji, visokega predstavnika, različnih delovnih skupin in odbora stalnih predstavnikov¹⁵. Oddelek pa naj bi skrbel tudi za zveze z Evropskim parlamentom ter pridruženimi državami, ki bodo sodelovale v okviru skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije. Svet ministrov je v osnutku proračuna za leto 1999 že predvidel stroške za dodatnih dvajset visokih funkcionarjev, od katerih bi bili trije stalno stacionirani v Bruslju, sedemnajst funkcionarjev pa bi se jim občasno pridruževalo. Med dvajset funkcionarjev bi vsaka izmed članic imenovala po enega, prav tako pa tudi Evropska komisija in Zahodnoevropska unija, ki ji že Pogodba o Evropski uniji zagotavlja posebno mesto v okviru skupne zunanje in varnostne politike Unije.

Ostale ideje, ki naj bi pripomogle k izboljšanju funkcioniranja skupne zunanje in varnostne politike se nanašajo na vlogo in pristojnosti visokega predstavnika pri uporabi različnih instrumentov uresničevanja skupne politike Unije in povezanosti Zahodnoevropske unije z Evropsko unijo.

Zaključek

Poleg posameznih institucionalnih omejitev za uresničevanje skupne zunanje in varnostne politike, predstavlja danes aktualni problem imenovanje visokega predstavnika. Konsenz o vlogi in imenu visokega predstavnika se še ni obnesel, ker se najmočnejše članice ne morejo uskladiti o tem ali naj bo visoki predstavnik znana politična osebnost, kot predlaga Francija, ali pa naj bo to profesionalni diplomat kot predlaga Nemčija.

Ob zgoraj navedenem dejstvu lahko priključimo v spomin starega Henryja Kissingerja in njegov problem, s katerim se je soočal, ko je hotel poklicati Gospoda Evrope.

Upam, da bo Evropski uniji in državam članicam kmalu uspelo ne samo vpisati v imenik pomembno številko visokega predstavnika, ampak mu tudi omogočiti, da bo lahko na podlagi institucionalnih instrumentov predstavljal vlogo in pomen, ki pripada Evropski uniji, državam članicam Unije in bodočim članicam, med katere spada tudi Slovenija. Izziv sodelovanja na področju skupne zunanje in varnostne politike je prav gotovo v tem, da se dosežejo veliko večji rezultati kot jih premore današnja kritika, ki je velikokrat upravičena.

V procesu globalizacije sveta, razvoju informacijske družbe in vse večji odtujenosti posameznika od družbenih dogajanj, je za evropskega državljana, ki kot davkoplačevalec spremlja uspešno ekonomsko in monetarno integracijo Evrope pomembno, da lahko identificira samega sebe s funkcionalnostjo nadnacionalne institucije "identiteto Evrope", ki z uspešnim diplomatskim, ali v skrajnem primeru

¹⁵ Odbor stalnih predstavnikov - COREPER

vojaškim posredovanjem, lahko prepreči bombardiranje Sarajeva, kratenje pravic manjšine na Slovaškem, nasilje v Alžiriji, genocid v Ruandi in na Vzhodnem Timorju in kršenje človekovih pravic v Tibetu.

LITERATURA

- ANDERSON, Pery in GOWAN, Peter. 1997. *The Question of Europe*, Verso.
- ARAH, Metka. 1995. *Evropska unija - vizija političnega združevanja*, Preobrazbe Arah Consulting.
- BERRIDGE, G.R. 1995. *Diplomacy - Theory and Practice*, University of Leicester, Prentice Hall.
- Bull Hadley; *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, London 1997
- DORNBUSCH, Rudi. 1996. *Euro Fantasies*, Foreign Affairs 1996.
- JUDT, Tony. 1996. *A Grand Illusion? An Essay on Europe*, Penguin Books.
- NYE, Joseph S.; 1997, *Understanding International Conflicts*, harvard University, Longman.
- PMI Institute for Public Policy Research, Brussels; Discussion Papers:
 What is European security after the Cold War? (December 1993)
 What global role for the EU? (September 1997)
 How can Europe prevent conflicts? (November 1997)
- REGELBERGER, E., WESSELS, W. in TERVARENT. 1997. *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and Beyond*, Lynne Rienner Publishers.
- SALMON, Trevor in Sir NICOLL, William. 1997. *Building European Union*, Manchester University Press.
- STRATEGIJA REPUBLIKE SLOVENIJE za vključitev v Evropsko unijo, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije št. 48/1997, DZ letnik XXIII Ljubljana.
- WESSELS, Wolfgang in REGELBERGER Elfriede. 1996. *The CFSP Institutions and Procedures: A third Way for the Second Pillar*, članek v *European Foreign Affairs Review*.
- WESSELS, Wolfgang. 1997. *International Political Relations - Outlook to the CFSP*, Bruges Seminar on European Integration, College of Europe.

EVROPSKA VARNOST IN MALE DRŽAVE

Evropa je v zadnjem desetletju izkusila temeljito politično, ekonomsko-socialno in varnostno preobrazbo, še zlasti varnostne spremembe pa so vzrok za optimizem številnih politikov, uradnikov in znanstvenikov. Varnostna razsežnost ni več mogočna prioriteta, kot je veljalo v času hladne vojne, ostaja pa pomembna pri zagotavljanju ugodne klime za politični in gospodarski razvoj. Evropa ni več glavno območje konfrontacije velesil, možnost obsežnega vojaškega konflikta na evropskih tleh je postala zelo oddaljena, malo verjetna. Pomeni, da se je narava ogroženosti v Evropi spremenila. Vojaška ogroženost se umika, v ospredje pa stopajo drugi viri ogrožanja držav, ki so obstajali že prej, vendar je šele manjša verjetnost večjega vojaškega konflikta, omogočila zaznavo njihovega pomena. Gre za vire ogrožanja, ki zadevajo ekonomsko-socialno področje, okoljevarstvena vprašanja, množične migracije, zdravstveno-epidemiološke razmere, terorizem, trgovanje z orožjem in drogami in tudi antropogene, naravne in tehnične nesreče. Očitno pa je, da se upad vojaške ogroženosti nanaša predvsem na možnost globalnega ali regionalnega vojaškega spopada, medtem ko se na 'obrobju' Evrope dogajajo lokalne in znotrajdržavne vojne. Na to opozori tudi Santer (1995, 3), ki pravi, da je svet spet postal nevaren kraj. Pretresajo ga notranje krize identitete, pravic in oblasti, zmeden in dezorientiran je zaradi kolapsa določnic, ki so veljale v času hladne vojne. Po njegovem mnenju so konkretni viri ogrožanja vojaški in socialni konflikti, konflikti identitete in kulture, okoljski problemi in rast mrež organiziranega kriminala.

Kakšno pa je stanje na različnih območjih Evrope? Na eni strani (Haltiner 1996, 55) obstajajo očitni znaki političnega, ekonomskega, sociokulturnega in varnostnega združevanja zahodne Evrope, ki deluje v smeri evropske unifikacije, na drugi strani (Knudsen 1996, XXI) pa širša varnostna slika srednje in vzhodne Evrope pokaže, da je v novih razmerah zaznati odsotnost 'redarja'. Neujemanje države, naroda, jezika in kulture se je po desetletjih obdobja Pax Sovietica sprostilo v tragične konflikte. Torej postaja ključno vprašanje po odsotnosti vodstva velike sile, kako multilateralne institucije uporabiti za ustvarjanje reda v nestanovitnih razmerah?

Očitno simultano potekata dva procesa, in sicer fragmentacija srednje in vzhodne Evrope in združevanje zahodne Evrope, ki Evropo delita v dva različna svetova s fundamentalno različnimi problemi. Proces širitve Nata in EU na vzhod naj bi omenjeno ločnico vsaj delno presegel.

¹ Dr. Marjan Malešič, docent na Fakulteti za družbene vede.

Nova evropska varnostna ureditev

Temeljite družbene spremembe, in na njih temelječa zaznava ogroženosti, so narekovale vzpostavljanje nove evropske varnostne ureditve. Po Caligarisovem (1997, 61) mnenju se ob tem pojavljajo resne geopolitične in strateške dileme, saj si 'pet Evrop' (ali 'tentativnih geopolitičnih vzorcev') prizadeva za primat v evropski varnosti in obrambi. Svet Evrope, s svojimi 47 članicami, ima vse večjo željo po političnem temelju, ki motivira njegov novi interes za varnostna in zunanje-politična vprašanja. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) s 54 članicami, se zelo trudi razširiti prostor delovanja. Nato s širitvijo na Vzhod ni več zgolj zahodnoevropska domena. Evropska unija (EU) pospešuje svoja varnostna prizadevanja. Zahodnoevropska unija (WEU), ki se predstavlja kot edina vojaška opcija za Evropo, ponuja potencialnim članicam štiri različne statuse, z različnimi pravicami in obveznostmi, s tem pa v bistvu preprečuje vsak resnejši poskus, da bi našla povezovalen geostrateški vzorec.

Na problem opozori tudi Jean (1996, 40), ki ob obravnavanju evropske obrambne in varnostne identitete ugotavlja, da različne institucije (v mislih ima predvsem Nato, EU in WEU) ovirajo dejavnost druga druge in da prihaja velikokrat do prekrivanja pristojnosti. Po njegovem mnenju se je samo Nato ustrezno reformiral in postal bolj institucija kolektivne varnosti kot pa kolektivne obrambe. Van Eekelen (1997, 21-22) ob tem ugotavlja, da se Nato sicer reformira, vendar je za potencialne članice zanimiv 'stari' Nato, ki daje varnostna jamstva podprta z ameriško vojaško prisotnostjo v Evropi.

Nova razmerja med evropskimi državami teoretiki osmišljajo in razlagajo na različne načine. Buzan (1990, 203) je porajajočo se strukturo odnosov v Evropi ponazoril v obliki *koncentričnih krogov*, z Evropsko unijo kot središčem gravitacije. Toda Dunay (1993, 348) ugotavlja, da teza o Evropski uniji kot gravitacijskem središču v celoti velja v gospodarskem in delno v političnem smislu, glede varnostnih in vojaških vprašanj pa ima prednost Nato. Pričakovanje, da bodo države zunanjih krogov, torej tiste, ki niso članice Nata in Evropske unije, pritiskale na omenjeni instituciji, da bi olajšali njihovo integracijo, se je pokazalo kot realno.

Mouritzen (1996, 281) srednjeročno predvideva nastanek Evrope *jedro/periferija*, z mehkim jedrom držav (pretežno članic EU), ki bodo ohranile dobršen del lastne avtonomije. Evropa je še vedno pol mednarodnega sistema in regionalno unipolarna, saj EU nima nasprotnega pola na evropskem kontinentu. Novost je v tem, da je meja med članicami EU in nečlanicami manj jasno začrtana kot prej. Med njimi gre za odnos jedro/periferija ali Evropo 'več globin', ko govorimo o integracijskih procesih. Maksimalno integriranost najdemo v mehkem jedru EU oziroma v tistih državah, ki sprejemajo evropsko denarno enoto. Seveda gre za idealtipsko predstavitev, ki jo lahko dejanska dinamika EU tudi zanika.

Wæver (1997, 59) vleče *vzporednico med Evropo koncentričnih krogov (krogi miru, nadvlade in vpliva) in zgodovinskimi imperiji*, ki vključujejo določeno število bolj ali manj neodvisnih kraljevin, nad katerimi ima nadvlado ali vpliv središče - emperor. Ti zgodovinski imperiji so, tako kot danes EU, dušili notranje vojaške konflikte in organizirali skupno obrambo pred zunanjimi viri ogrožanja.

Metafora imperija nas sili, da EU, morebiti tudi Nata in Skupnosti neodvisnih držav, ne opazujemo kot popolnoma poenoteno strukturo ali zbirko nacionalnih držav, ampak kot nekaj nejasnega, vmesnega. Dejansko so te 'vmesne' strukture tisoče let prevladoval v zgodovini mednarodnih odnosov (možna izjema so zadnja tri stoletja). V tej Evropi koncentričnih krogov je Rusija na obrobju, kot velika sila pa Rusija ni zadovoljna s tem položajem in si poskuša ustvariti lastno vplivno sfero, svoj 'ruski imperij', z obrobjem držav Skupnosti neodvisnih držav in 'Rimom' v Moskvi, ob možnosti konfrontacije s Turčijo, ki gradi svoj novi 'otomanski imperij'. Vendar pa se ti novi 'metaforični imperiji' primarno osredotočajo na središče in ne težijo h koliziji drug z drugim. Wæver ugotavlja, da nacionalne države konstantno širijo energijo prek svojega ozemlja, medtem ko energija imperijev pojema bolj ko se približuje obrobju.

Varnost malih evropskih držav

Pričakovati je bilo, da bosta izginotje enega vojaško-političnega bloka v Evropi - Varšavskega sporazuma in institucionalizacija Helsinškega procesa, poudarili multipolarnost mednarodnih odnosov in zmanjšali pomen 'uvrščeniosti' kot politične opcije. Vendar procesa širitve Nata in Evropske unije nakazujeta, da bo 'panevropska varnostna arhitektura' še naprej domena določenega števila ključnih skupin, katerim bodo nekatere države pripadale, druge pa ne.

Male države postajajo v Evropi po letu 1989 pomembnejši in v nekem smislu tudi bolj problematični akterji mednarodnih odnosov. Prehod z aktivno nadziranega bipolarnega sistema na skoraj nepolarni (nekateri bi rekli unipolarni) mednarodni sistem, ni nakazal nove možne točke ravnotežja. Mednarodni sistem držav daje malim državam nejasno mesto - mednarodni pravni sistem legitimizira obstoj države ne glede na njeno velikost, v funkcionalnem smislu pa sistem nima potrebe po majhnih enotah in je indiferenten do njihove prisotnosti oziroma odsotnosti (Knudsen 1997, XV-XVII).

Proces evropske integracije je svojevrsten izziv nadaljnemu obstoju manjših političnih enot. Ne zaradi 'disparitete moči' med državami, ki se združujejo, saj prvine moči ne vključujejo nasilnih sredstev, ampak zaradi sestavin združevalnega procesa samih, in sicer pritiska pri iskanju skupnih rešitev, procedur skupnega odločanja in porasta čeznacionalnih dejavnosti.

Vayrynen (1996, 109) meni, da imajo male države v tradicionalnem pogledu na mednarodne odnose 'nesrečno vlogo' v svetovni politiki, saj njihova relativna vojaška moč sčasoma upada in pogloblja njihovo 'varnostno dilemo'.² Ker so šibke in številne, male države prispevajo k mednarodni varnostni dilemi. Vzporeden

² Varnostna dilema opisuje scenarij, ki smo mu bili priča vse od antike do danes. Narava varnostne dileme je v bistvu tragična. Poudarek je na procesu, v katerem lahko države, ko sprejemajo obrambne ukrepe, nenamerno signalizirajo sosednjim državam, da bi se utegnile zateči k ekspanzionističnim ciljem. Scenarij predvideva poslabšanje odnosov temelječih na napačnih zaznavah, saj državniki morajo poskrbeti za varnost svoje države, to pa pripelje do spiralnega procesa napetosti in oboroževanja (gl. več o tem v Collins 1997).

argument pravi, da zadrega malih držav izhaja iz njihove majhnosti, ki ne zagotavlja ustreznega in trdoživega ekonomskega temelja. To povečuje njihovo ranljivost pri zunanjih ekonomskih in političnih odnosih. Nekateri so iz tega celo izvajali precej apokaliptične napovedi o izginotju nacionalnih držav, spričo procesa (politične in ekonomske) globalizacije.

Študije varnosti malih držav se raztezajo na tri glavna področja oziroma pristope: *legalni pristop*, ki se osredotoča na nevtralnost, *pristop politične teorije*, ki se osredotoča na prevlado in pokoritev in *pristop racionalne izbire*, ki se osredotoča na vojaško varnost in vprašanje odločanja v kriznih situacijah (Knudsen 1996, 7).

Pri razmišljanju o varnosti malih držav obstajata dve skupini predpostavk. Prva gleda na preživetje malih držav prek vprašanja, kaj lahko male države same naredijo za zagotovitev svoje varnosti (interna perspektiva) in meni, da akcije malih držav bistveno vplivajo na njihovo usodo. Druga skupina predpostavk gre v smeri zanikanja dolgoročnega vpliva, ki bi ga imele akcije malih držav na njihovo preživetje. Varnost malih držav torej določajo eksterni dejavniki, ki so lahko konceptualizirani kot širši povezovalni proces ali kot politika drugih, močnejših držav.

Ko analiziramo varnost malih držav, se v bistvu ukvarjamo z 'dispariteto moči' med malimi in velikimi državami. Ob proučevanju 'disparitete moči' med državami moramo upoštevati šest spremenljivk in sicer (Knudsen.1996, 9):

1. strateški pomen geografske lokacije male države, kot jo vidijo ena ali več vodilnih velikih sil,
2. stopnja napetosti v odnosih med velikimi silami,
3. faza cikla moči, v katerem se nahaja najbližja velika sila,
4. zgodovinski spomin odnosov med malo državo in najbližjo veliko silo,
5. politika druge rivalne velike sile proti mali državi,
6. obstoj multilateralnih okvirov varnostnega sodelovanja, ki so zmožni stabilizirati dispariteto moči.

Čeprav bi analiza vseh naštetih spremenljivk dala izjemno zanimive rezultate, se osredotočimo zgolj na zadnjo. Medvladne institucije (ZN, OVSE, Nato, EU, WEU) lahko na področju varnosti stabilizirajo dispariteto moči, kot tudi druge varnostne anomalije. V devetdesetih letih sta se tako OVSE kot Nato ukvarjala z varnostjo malih držav v Evropi, posebej na Balkanu, Kavkazu in Baltiku. Ideja 'skupne varnosti', ki je bila obetajoča v osemdesetih, se je po razpadu jedrske konfrontacije med velesilama umaknila ideji 'kolektivne varnosti'. Knudsen je, verjetno pod vplivom realistične teoretične tradicije, pričakoval multilateralno institucionalno krizo na varnostnem področju, ki naj bi bila presežena z drastičnimi spremembami ali z umikom multilateralnih naporov s tega področja. Knudsen je menil, da je bolj verjetno slednje. Ker je večina srednje in vzhodno evropskih držav, med njimi tudi Slovenija, še vedno na periferiji zahodnih varnostnih institucij, pričakujemo pa njihov sprejem, pomeni, da morajo iti skozi temeljit proces socializacije – učenje o načinih delanja (varnostne) politike in reševanja problemov med zahodnimi zavezniki.

Wiberg (1996, 36) meni, da imajo male države, kar zadeva 'politično-vojaški varnostni aranžma' na voljo štiri izbire: (1) bilateralno zvezo z veliko silo, (2) zvezo

dveh ali več malih držav, (3) članstvo v multilateralni zvezi okoli ene ali več velikih sil, (4) neuvrščenost, bodisi kot nevtralnost v katerikoli vojni ali brez te obveze. Slovenija očitno izbira tretji scenarij, saj se želi vključiti v Nato in EU, kar je hkrati predpogoj za spremembo sedanjega statusa pridružene partnerke v Zahodno-evropski uniji (WEU).

Sens ugotavlja (1996, 82), da nad malimi evropskimi državami, glede ustreznega varnostnega sistema, leži 'senca prihodnosti'. Ustvarjanje šestega evropskega sistema³, zbujajo skrb malih držav. Po Sensovem mnenju (1996, 83) je reševanje napetosti v Evropi, še posebej v bivši Jugoslaviji, spominjalo države na povratek k politiki ravnotežja moči v Evropi. Razvoj multipolarnega ravnotežja moči pomeni neprijeten povratek k dilemam glede primarnih varnostnih mehanizmov, ki jih imajo na voljo male države v takih razmerah: bilateralne ali multilateralne zveze ali nevtralnost. Zveze z velikimi državami lahko ustvarijo nove sovražnike, so nezanesljive in lahko vodijo k eroziji zunanje in celo notranjepolitične avtonomije. Politika nevtralnosti je odvisna od naklonjenega mednarodnega okolja (tudi zemljepisne danosti so pomembne), jamstev velikih sil in pripravljenosti prevzeti stroške oblikovanja kredibilne nevtralne politike. Ustvarjanje 'koncertnega sistema' v Evropi je za male države bolj slaba tolažba, saj jih tak sistem izrinja iz varnostnih institucij in procesa odločanja.⁴ Torej je najboljša izbira za malo državo v današnji Evropi multilateralna povezava.

Vayrynen (1996: 114) meni, da je poudarek, ki ga male države dajejo institucijam, primer funkcionalne diferenciacije v mednarodnih odnosih. Lahko zveni obrabljeno, vendar male države gradijo mostove med nacionalno obarvanimi rešitvami in mednarodnimi institucijami. Avtor ugotavlja, da je mednarodni položaj malih držav danes relativno dober. Ako je njihov položaj v mednarodni skupnosti res dober, zakaj se potem trudijo včlaniti v različne mednarodne institucije, predvsem EU in Nato? V tem pogledu lahko male evropske države uvrstimo v tri kategorije: (1) članice Nata, WEU in EU so lahko zadovoljne s svojo varnostjo v okviru teh institucij, (2) nevtralne države se bolj neposredno soočajo z morebitno evropsko nestanovitnostjo, vendar za sedaj želijo ohraniti avtonomijo glede varnostnih vprašanj in (3) nekdanje socialistične države, večinoma članice VS tvorijo tretjo skupino in njihov položaj je najtežji, saj morajo ponovno vzpostaviti svoje kulturne, politične in vojaške vezi z Zahodom (delno izjemo lahko predstavljajo tri države povabljen v Nato in pet tistih, ki so se poleg Cipra začele pogajati o vstopu v EU, med njimi tudi Slovenija).

Slovenija kot relativno majhna evropska država v spremenjenih mednarodnih razmerah išče mehanizme za zagotavljanje svoje varnosti in pri tem kombinira varnostna prizadevanja na ravni države kot teritorialno politične skupnosti (poskus oblikovanja optimalnega sistema nacionalne varnosti), institucij kolektivne varnosti (članstvo in dejavna vloga v ZN in OVSE) in tudi institucij kolektivne

³ Po Hansu Binnendijku je novi evropski red Šesti po vrsti, in sicer za Napoleonovo Evropo, 'koncertom evropskih sil' po Dunajskem kongresu leta 1815, Bismarkovo Evropo v letih 1871-1914, Versajsko Evropo po prvi in Evropo hladne vojne po drugi svetovni vojni.

⁴ Eden takih primerov je 'skupina za stike' za reševanje krize v nekdanji Jugoslaviji.

obrambe (težnje po članstvu v Natu in Evropski uniji, kar je predpogoj za spremembo statusa v Zahodnoevropski uniji).

Kot smo videli, imajo male države pri zagotavljanju svoje varnosti na mednarodni ravni kar nekaj izbir, Slovenija se je odločila za članstvo v multilateralnih (varnostnih) strukturah. Naša država je skladno s tezama o koncentričnih krogih oziroma jedro/periferija odnosih med evropskimi državami, še vedno v enem zunanjih krogov, ki gravitirajo k središču oziroma na periferiji, ki teži k jedru, zato bomo v nadaljevanju pogledali, kaj se na varnostnem področju dogaja v enem gravitacijskih središč oziroma jeder - Evropski uniji.

Koncept 'skupne zunanje in varnostne politike' (CFSP) Evropske unije

Evropska skupnost se je po ratifikaciji maastrichtske pogodbe 1. novembra 1993 preimenovala v Evropsko unijo, temelječo na treh stebrih, in sicer na t. i. skupnostnem stebru, stebru 'skupne zunanje in varnostne politike' in stebru, ki zadeva področje civilnega in kazenskega prava in notranjih zadev.

Cameron (1996, 129) meni, da evropska 'skupna zunanja in varnostna politika' (CFSP) po nekaj letih še ne zasluži tega imena. Koncept CFSP je bil oblikovan kot odgovor na notranje in zunanje izzive skupnosti. Notranja razloga sta bila zaokroževanje enotnega trga in oblikovanje ekonomske in denarne unije (EMU), ki sta zahtevala temu ustrezne korake tudi v smeri politične unije, katere osrednja prvina je bil ravno koncept CFSP. Zunanji razlog je bilo pričakovanje, da bo Unija uporabila svojo težo za doseg večjega političnega vpliva in zagotovila stanovitnost okoli svojih meja.

Maastrichtska pogajanja o Pogodbi Evropske unije (TEU) leta 1991 so tekla sredi geopolitičnega potresa, ki se je dogajal v Evropi. Tako kot Cameron tudi Santer (1995, 4) pove, da je koncept CFSP nasledil 'evropsko politično sodelovanje' (EPC) iz začetka sedemdesetih let, ki je temeljilo na konsenzualnem modelu in je predvidevalo konzultacije o političnih vprašanjih. CFSP je bolj strukturiran in obvezujoč kot EPC, vendar je pri njegovem delovanju kljub temu veliko težav, na katere je najbolj opozorila jugoslovanska kriza, ki tudi v javni percepciji poudarja neučinkovitost CFSP.⁵

Santer meni, da členi pogodbe, ki se nanašajo na CFSP predstavljajo svojevrsten konceptualni in politični preboj, saj CFSP pripisujejo pet ključnih ciljev: varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov in neodvisnosti Unije; krepitev njene varnosti; ohranjanje miru in krepitev mednarodne varnosti; promoviranje mednarodnega sodelovanja; in razvijanje in utrjevanje demokracije in pravne države, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Končni tekst pogodbe predstavlja kompromis med zagovorniki 'skupnostnega pristopa' (osem članic pod vodstvom Nemčije) in zagovorniki 'medvladnega pristopa' (štiri članice pod vodstvom Velike Britanije in Francije), zaradi sprejetja

⁵ Na primer 'skupina za stike' prča, da so nekatere države članice Unije videle večjo možnost za učinkovitost akcije v bivši Jugoslaviji izven koncepta CFSP.

načela soglasnosti pri odločanju, pa se je tehtnica nagnila na stran slednjih. Kot rečeno, je bila oblikovana stebrna struktura, ki je vključevala različne aranžmaje za CFSP.⁶

Vendar pojdemo po vrsti. Cameron (1996, 131) se vpraša, zakaj EU sploh potrebuje CFSP? Prvič, evropski glas se bo slišal v svetovnih zadevah, če bo to en in enoten glas. Drugače ga ne bo slišati, to pa ni v interesu EU. Drugič, konec hladne vojne je drastično spremenil strateški položaj EU. Sovjetska vojaška grožnja je izginila, pojavljajo pa se lokalni konflikti, ki grozijo, da se bodo razširili na sosednje države ali eskalirali. Tu so še terorizem, ekstremizem, fundamentalizem, mednarodni kriminal in trgovanje z orožjem, vključno z nezakonito prodajo jedrskih materialov. Tretjič, ZDA so zmanjšale svojo prisotnost v Evropi in Evropa mora prevzeti več odgovornosti za svojo varnost, za kar so zainteresirane tudi ZDA. Četrtrič, Pogodba o Evropski uniji (TEU) je za Unijo in članice zakonsko obvezujoča, ko gre za razvijanje CFSP.⁷

a) Funkcionalnost CFSP

Cameron (1996, 131-133) in Santer (1995) sta si enaka v ugotovitvi, da je CFSP, ki deluje šele nekaj let, že splošno kritizirana zaradi omejevalnih postopkov odločanja in neučinkovitosti. Ako na CFSP pogledamo z operativnega vidika, je kar nekaj razlogov za razočaranje. Sestankov je bilo zelo veliko, tudi reorganizacije uradništva ni manjkalo - Evropska komisija je ustanovila Splošni direktorat, ki pokriva CFSP, pravtako je za ta namen ustanovil direktorat Evropski svet - zadovoljivih učinkov pa ni.

Po Santerju (1995, 6) maastrichtska pogodba predvideva tri vrste intervencij, in sicer (1) *skupne pozicije* - večja koordinacija nacionalnih politik, posebej v mednarodni areni; doslej je šlo zgolj za reakcijo na krizo v smislu izjav, sankcij, embarga, (2) *združene akcije* - sproščanje političnih, finančnih, ekonomskih in človeških virov v korist posebnih projektov, ki zavezujejo članice; doslej je šlo za 'ad hoc' operacije in bolj globalna podjetja, kot so opazovanje volitev v Rusiji in Južni Afriki, administrativno delo, v primeru nadzora izvoza dvonamenskih dobrin, diplomatska dejavnost na varnostnem področju, podpora Paktu stabilnosti, Pogodbi o neširjenju jedrskega orožja in Konvenciji za prepoved protipehotnih min, za mobiliziranje materialnih virov za humanitarno pomoč v BiH, upravo Mostarja ter pomoč pri ustanavljanju palestinske policije. Zdi se, da so bile združene akcije plod naključja, veliko je bilo deklaracij, ki so povzročale zmedo glede natančne vloge instrumentov in povezav med akcijo in njenim namenom, (3) *podpora Zahodnoevropske unije* - pogodba zagotavlja, da lahko Unija zahteva od WEU, ki jo obravnava kot integralni del svojega razvoja, da sprejme in uresniči odločitve in akcije, ki imajo implikacije na obrambnem področju; temu so se

⁶ Jacques Delors je te aranžmaje poimenoval kot 'recept za zmedo', kar se je potem pokazalo kot pravilno.

⁷ Torej EU mora razvijati CFSP in se soočiti z izzivi časa. EU ima skoraj 380 milijonov prebivalcev, njen združení bruto družbeni proizvod je večji kot ga imajo ZDA, predstavlja največji enotni trg na svetu, je najpomembnejši dejavnik mednarodne trgovine in največji vir razvojne in humanitarne pomoči - skratka EU se ne more izogniti večji odgovornosti v svetovnih zadevah.

najbolj približali ob sodelovanju Sveta Unije in WEU pri oblikovanju mostarske uprave. Dejstvo, da pogodba ne pravi, da EU 'lahko zahteva' ampak 'zahteva', pomoč od WEU, je bilo velikokrat ignorirano.

b) Temeljne pomanjkljivosti CFSP in način njihovega preseganja

Cameron (1996, 133-134) in Santer (1995, 7) navajata malodane identične pomanjkljivosti koncepta CFSP. Prva in največja slabost je *pomanjkanje politične volje*, da bi države članice delovale odločno v imenu Unije. Ob konkretnih akcijah pride do različnih zaznav nacionalnega interesa* in tudi do nepripravljenosti sprejeti politične posledice in proračunske stroške, ki bi jih prinesla odločnejša akcija. Rezultat je 'deklarativna diplomacija', brez akcij. Druga slabost je *neopredeljenost ključnih skupnih interesov Unije* v specifičnih zunanje-političnih razmerah. Tretja slabost je *procedura odločanja*, ki temelji na soglasju, kar pomeni, da je zmožnost delovanja Unije odvisna od nagnjenja njene najzaviralnejše članice, pri katerem koli vprašanju. In nenazadnje, sedanji *finančni aranžmaji* za združene akcije so neustrezni. Gre za nejasen odnos med proračunom CFSP in splošnim proračunom Unije, ki prek določenih dejavnosti podpira akcije CFSP. Kot šibke točke koncepta bi lahko našteali še neobstoj zakonitega predstavnika v eni osebi, nekoherentnost in nejasnost med tremi stebri EU, ki delujejo pod različnimi pravili in procedurami, in obliko zunanje prezentacije Unije - nekateri ministri očitno ne razlikujejo med predstavljanjem nacionalnih stališč in tistih, ki jih oblikuje Unija.

Slabosti same po sebi narekujejo smeri sprememb oziroma izboljšav CFSP (Cameron 1996, 134):

1. načrtovanje politike (analiza politike, skupni sestanki organov, ki načrtujejo politiko v državah članicah in v Uniji, potreba po oblikovanju skupnega telesa Komisije in Sveta, ki bi imelo tesen stik z WEU),
2. cilji in prioritete politike (oblikovati jasne zunanje-politične cilje in prioritete, sedaj obstajajo zgolj splošne smernice Evropskega sveta),
3. odločanje (pravila odločanja bi morala biti spremenjena, tako da bi dovoljevala članicam, ki želijo izvesti določeno akcijo, da to storijo skupaj pod okriljem pogodbe, verjetno pa bo potrebna tudi sprememba glasovalnega sistema, tako da bo upoštevano število prebivalcev posamezne države članice),

* Veliki diplomatski igralci Unije - Nemčija, Velika Britanija in Francija - se zelo trudijo, da bi ohranili minimum soglasja glede največjih zunanje-političnih izzivov, vendar ne brez težav. V bosanski krizi je Nemčija kazala več simpatij do ameriške politike kot do politike njenih evropskih partnerjev. Glede Iraka je drugače, Velika Britanija je podprla trdo ameriško stališče, medtem ko sta imeli Nemčija in Francija mehkejše stališče. V primeru Irana pa so Evropejci združeni v nasprotovanju ameriškemu pristopu 'debele palice'.

4. predstavljanje navzven (pogodba daje državi, ki predseduje Uniji mandat predstavljanja Unije navzven, male države težko izvajajo to vlogo, potrebne so spremembe – še posebej v luči širitve Unije⁹),

5. finance (Unija izgublja na učinkovitosti, če ne more mobilizirati sredstev potrebnih za izvedbo posameznih akcij, zato naj Svet določi način financiranja, vsakič ko se odloči za skupno akcijo),

6. varnost in obramba (maastrichtska pogodba daje možnost skupne obrambne politike, ki lahko sčasoma privede do skupne obrambe, vendar je napredek v tej smeri skromen. Bolj je razvit odnos med WEU in Natom kot pa med WEU in EU. WEU naj bi predvidoma dopolnila CFSP prek zagotavljanja vojaške sestavine, vendar razen mostarskega primera, Unija ni zahtevala tovrstne podpore WEU. Pogodba pravi, da je 'WEU integralni del razvoja EU'. V času dogovarjanja med WEU in Natom o kombiniranih silah za združene naloge /CJF T/ je Unija poskušala postopno ustvariti evropske intervencijske sile pod dežnikom WEU in za uporabo v okviru skupnih akcij pod CFSP¹⁰, s čimer bi se okrepila varnostna in obrambna razsežnost, in sicer prek večjega vključevanja EU v t. i. petersberške naloge).¹¹

Santer (1995, 7-8) pa daje prednost dvema temeljnima problemoma: procesu odločanja in odnosu EU in njene obrambne sestavine WEU, ki se tudi sama opredeljuje (Deklaracija iz decembra 1991) za obrambno sestavino Unije. Kar zadeva *proces odločanja*, obstajajo vsaj trije kriteriji, ki jih je treba upoštevati, ko se bodo članice Unije odločale za pravilo kvalificirane večine: (1) manjšini ne sme biti dovoljeno, da blokira delovanje Unije in obrambo njenih interesov, (2) držav, ki ne želijo sodelovati v nasilnih akcijah, se ne sme siliti v tovrstne obveze, (3) institucionalne enotnosti se ne sme fragmentirati z mehanizmi, ki izključujejo varnost in obrambo iz splošnih odgovornosti Sveta. Sistem odločanja bi bolje deloval, če bi v enem organu osredotočili načrtovanje, v to pa vključili še Svet, Komisijo in k sodelovanju pritegnili organe WEU. Glede *sodelovanja z WEU in obrambe* – obrambo je treba vključiti v koncept CFSP, končni cilj pa je zlitje WEU in EU. Vsled nezainteresiranosti nekaterih članic Unije za obrambo, Santer opozarja, da je 'dividenda miru' lahko tudi iluzija (1995, 9).

⁹ Posebna deklaracija, priložena amsterdamski pogodbi (1997), je vzpostavila 'oddelek za planiranje in hitro ukrepanje na področju zunanje in varnostne politike'. V začetku aprila 1998 je predsedujoča Velika Britanija pripravila predlog razmejitve pristojnosti med dejavnostmi visokega predstavnika – ta bi lahko oblikoval posebno skupino za proučevanje razmer ob izbruhu kriz in v nujnih primerih vzpostavil dežurno službo, oddelkom za zunanjo in varnostno politiko – ta bi imel naloge strokovnega aparata za potrebe predsedujoče države, visokega predstavnika, delovnih skupin, političnega odbora in veleposlanikov ter skrbel za operativne zveze s pridruženimi državami in oddelkom za planiranje in hitro ukrepanje – ta bi opravljal globlje in bolj sistematične analize, načrtovanje akcij na ključnih področjih zunanje in varnostne politike, predvideval krize in opozarjal nanje, načrtoval preventivne posege in konkretne ukrepe. Jasno je, da bo uradniška širitev koncepta CFSP, brez odprave drugih slabosti, prinesla zgolj širjenje bruseljske birokracije.

¹⁰ Na tej točki naj spomnimo, da Avstrija, Švedska, Finska, Danska in Irska, ki so članice EU, niso članice WEU.

¹¹ S petersberško deklaracijo sprejeto junija 1992 so se države članice WEU dogovorile, da svoje vojaške enote lahko uporabijo za humanitarne in reševalne naloge, naloge ohranjanja miru in naloge bojnih sil v kriznem upravljanju, vključno z vzpostavljanjem miru (Antol 1997, 9).

Verjetno je to minimum reform, ki so potrebne, da bi razširjena Unija lahko izvajala učinkovito skupno zunanjo in varnostno politiko.

c) CFSP in Zahodnoevropska unija

Na izvedbeni ravni naj bi največje breme CFSP nosila WEU. Na tej točki pa lahko najdemo tudi razliko v pristopih h kritiki koncepta CFSP. Cameron in Caligaris, ki sta 'insiderja' (Evropska komisija), opozarjata predvsem na subjektivne težave koncepta, medtem ko Rotfeld in Caligaris, ki sta 'outsiderja' opozarjata na objektivne omejitve koncepta varnosti v EU.

Rotfeld (1997, 28-32) navaja, da je 14. novembra 1995 WEU Svet ministrov v Madridu sprejel dokument, ki identificira skupne interese evropskih držav, tveganja in potencialne vire ogrožanja, kot tudi nove odgovornosti Evrope v strateškem okolju, v katerem evropska varnost ni omejena zgolj na Evropo, in v katerem je Evropa dosegla sposobnost prispevati k izgradnji 'pravičnega in miroljubnega svetovnega reda'. Maja 1994 so se ministri WEU dogovorili o kriterijih 'pridruženega partnerstva'¹², novembra 1994 so prišli do zaključkov glede 'skupne evropske obrambne politike'. V praktičnem smislu je to odprlo vrata sodelovanju srednje in vzhodnoevropskih držav na sejah Sveta WEU in delovnih skupinah in tudi v operacijah WEU. Dodatno vrednost pa najdemo v kontekstu odločitev sprejetih januarja 1994 v Bruslju, kjer so voditelji Nata sprejeli sklep, da pojav 'evropske varnostne in obrambne identitete' (ESDI) krepi evropski steber zaveznitva in utrjuje čezatlantsko povezavo. Posledično so odobrili razvoj 'ločljivih, vendar ne ločenih' zmogljivosti, ki bi jih lahko uporabil Nato ali WEU.

Cameron (1996, 132) ugotavlja, da je takšna rešitev tudi v ameriškem interesu. Clintonova administracija zelo podpira oblikovanje 'evropske varnostne in obrambne identitete'. Razprava o tem je bila končana z dogovorom med Natom in WEU o 'kombiniranih silah za združene naloge (CJTF).

Santer (1995, 9) pa poudarja, da mora WEU postati močnejši evropski steber čezatlantskega zaveznitva in obrambna sestavina EU. Petersberške naloge, sprejete s strani Nata in WEU, ki segajo prek skupne uporabe oboroženih sil za kolektivno obrambo (nanašajo se na izvajanje humanitarnih akcij in ohranjanje miru) utrjujejo zavezniški duh. WEU razvija svoje oborožene sile (European Corps, EUROFOR, EUROMARFOR idr.), tu pa so še različne Natove sile, katerih možna uporaba za WEU naloge je bila formalno dogovorjena.

Vendar je za Rotfelda najbolj zanimiv del madridskega dokumenta WEU, tisti, ki govori o slabostih in pomanjkljivostih evropskih varnostnih zmogljivosti: (1) mehanizmi kriznega upravljanja vključno s postopki za oblikovanje in združevanje sil in postopki poveljevanja in nadzora, (2) zbiranje podatkov in obveščevalna dejavnost, (3) strateška in transportna baza, (4) standardizacija in interoperabilnost in (5) evropska obrambno-industrijska baza. To pa pomeni, *da je največja slabost WEU operativne in ne konceptualne narave!* Svet ministrov predlaga, da WEU

¹² Zahodnoevropska unija pozna štiri vrste pripadnosti: članice (10), opazovalke (članice EU, ki niso članice WEU-5)), pridružene članice (evropske članice Nata, ki niso članice EU-3) in pridružene partnerke (srednje in vzhodno evropske države, ki so podpisale pridružitevni sporazum z EU, med njimi tudi Slovenija-10).

opravi nadaljne konkretne organizacijske korake in s tem okrepi svoje politično-vojaške strukture, prilagodi nacionalne obrambne sile, vendar ohrani njihovo učinkovitost, okrepi evropske zmogljivosti in okrepi evropsko obrambno industrijsko bazo. Dokument izpričuje veliko nesorazmerje med deklariranimi cilji in splošnimi koncepti na eni in praktičnimi operativnimi prizadevanji na drugi strani. Veliko vprašanje je, če bo Evropa v bližnji prihodnosti sposobna preseči razlike v zunanjepolitičnih usmeritvah in skrbi, ki jih poraja vprašanje nacionalne suverenosti, in tako postati samostojen mednarodni dejavnik.

Takšnemu stanju botrujejo politični in ekonomski razlogi. Očitno je s koncem hladne vojne poniknila motivacija za dodatno delitev bremen na vojaškem področju. Politične spremembe je lažje sprejeti kot pa finančne obveznosti, ki jih narekuje razvoj neodvisne logistike, obveščevalnih in komunikacijskih sistemov kot tudi jedrskih sil. Na tej točki se zdi racionalna poteza WEU in Nato, ker sta oblikovala koncept kombiniranih sil za združene naloge (CJTF), znotraj katerega so Natovi viri in pritekline na razpolago za naloge, ki niso naloge kolektivne obrambe kot jih določa peti člen Severnoatlantske pogodbe, bodisi, da jih izvajajo pod poveljstvom Nata bodisi WEU.

V WEU študiji, ki govori o možnosti zlitja EU in WEU do leta 2005 je govora o tem, da je WEU edina evropska institucija, ki ima pogodbeno povezavo z Natom, od katere lahko veliko pridobi celotna Evropska unija, če se ji WEU bolj institucionalno približa. Ključ tega podjetja je v dejstvu, da je v sedanjih razmerah Natova vojaška struktura, v kateri ameriške sile igrajo ključno vlogo, edino jamstvo evropske varnosti. Ameriški vojaški umik iz Evrope bi te strukture napravil neučinkovite.¹³

Podobno razmišlja Caligaris (1997, 62), ki ugotavlja, da se mnoge evropske države strinjajo, naj Evropa 'neha sanjati' o nedosegljivi avtonomni obrambi in naj se osredotoči na vzpostavljanje lastnega kredibilnega stebra znotraj Nata in že to bo velik dosežek. Še zlasti, ker ni nikakršnega nasprotja med oblikovanjem drugega stebra maastrihtske pogodbe (CFSP) in oblikovanjem evropskega stebra znotraj Nata.

Obenem pa se bo evropsko ravnotežje moči še vedno moralo ukvarjati z ruskim jedrskim potencialom, ki je izjemno rušilen, čeprav seveda Rusija ne kaže agresivnih namer. Vendar evropska varnost ne more temeljiti zgolj na političnih in diplomatskih zagotovilih o neagresivnih namerah. Tu pa nastopi problem, saj Evropa nima lastnega jedrskega zastraševanja - francoske in britanske zmogljivosti so razdeljene in nezadostne za oblikovanje jedrskega zastraševanja.¹⁴

¹³ Jean (1996, 41) pravi, da je odločitev o CJF T sprejeta v Berlinu 1995 povečala potencialno avtonomijo Evrope na varnostnem področju, toda Evropa bo še naprej odvisna od ZDA na bistvenih področjih kot sta informacijska tehnologija in logistika.

¹⁴ Nedavna ponudba francoskega predsednika Cliraca partnerjem o 'dissuasion concertée' nima strateške teže in Evropa bo še naprej odvisna od 'extended deterrence', ki jo zagotavljajo ZDA Natu in s tem evropskim članicam Nata.

Poleg jedrskega problema in drugih znanih pomanjkljivosti Caligaris opozori še na:

- ločevanje evropskega varnostnega dejavnika od ekonomskega, ki se kaže v vzporednih, vendar očitno ločenih pogajanjih o širitvi EU in Nata na vzhod,
- neustrezno vojaško bojno moč v državah članicah EU - obstaja sicer neizrečeno zavedanje, da katerokoli geostrateško Evropo imamo v mislih, ne bo razpolagala s sredstvi, ki bi zagotavljala obrambno in varnostno kredibilnost (samo po sebi to ne deluje spodbudno za CFSP).

Zaradi zgoraj navedenih razlogov, se je Evropa do sedaj izogibala jasnim in vseobsegajočim obveznostim v zunanjih in varnostnih zadevah, še bolj v obrambnih, čeprav občasno sprejema simbolne geste prek uvajanja evropskih enot in retoričnih deklaracij o teh vprašanjih. EU je dejansko kompenzirala neobstoje stvarne skupne obrambne in varnostne politike prek nadomestitve manjkajoče strateško-vojaške komponente z diplomatskimi gestami, političnimi misijami, akcijami in pobudami, kar deluje, vse dokler ni resnega varnostnega izziva, ko pa do njega pride, je tak pristop neučinkovit. Primera sta nekdanja Jugoslavija in Albanija.

Zaključek

Temeljite družbene spremembe, ki smo jim bili priča v zadnjem desetletju so spremenile naravo ogroženosti v Evropi, saj je erozija enega vojaškopoličnega bloka drastično zmanjšala vojaško ogroženost in omogočila oblikovanje nove evropske varnostne ureditve, temelječe na sodelovanju in inkluzivnih odnosih. Skratka, zamisel 'skupne varnosti' iz osemdesetih let, se je v devetdesetih umaknila zamisli 'kolektivne varnosti'.

Kljub ugodni klimi, ki prevladuje v odnosih med evropskimi državami, pa vse države ne participirajo enakopravno pri uresničevanju svojih ekonomskih, političnih in varnostnih interesov. Teoretiki nova razmerja med evropskimi državami ponazarjajo v obliki koncentričnih krogov oziroma s pomočjo pristopa jedro-periferija. V obeh primerih obstajajo države, ki se nahajajo v središču dogajanja, določajo dinamiko in kakovost odnosov z drugimi državami, uživajo prednosti ekonomskega, političnega in varnostnega združevanja in države, ki se nahajajo v bolj ali manj oddaljenih koncentričnih krogih, na obrobju, in si prizadevajo približati središču oziroma jedru. Med temi državami je tudi Slovenija, ki si prizadeva zagotoviti članstvo v prvem krogu širitve Evropske unije in v drugem krogu širitve Nata in si tako zagotoviti varnost v najširšem pomenu te besede.

Na varnost malih držav v Evropi ugodno vplivajo odsotnost neposrednega vojaškega ogrožanja večine malih držav na kontinentu, ki je dodatno okrepljena z dejstvom, da - razen v primeru razpada Jugoslavije - norme, ki prevladujejo v evropskem okolju, nasprotujejo uporabi vojaške sile za reševanje sporov med državami. Evropsko okolje ni konfrontacijsko po naravi, kar olajša delovanje malih držav in jih dela bolj enakopravne. Omenimo še multilateralne institucije, ki obvladujejo politične in varnostne tokove v Evropi in ponujajo malim državam

številne priložnosti članstva in participacije v različnih forumih. Male države 'sedi-jo za mizo' in lahko bolj ali manj enakopravno izrazijo svoje mnenje in svoj 'glas'. Nadalje, trend regionalizma v Evropi pravitako povečuje možnosti zunanjepolitične dejavnosti malih držav. Čeravno ti forumi ne zadovoljijo varnostnih potreb malih držav v celoti, imajo ugoden vpliv na reševanje določenih lokalnih problemov, s katerimi se velike multilateralne organizacije ne ukvarjajo. Vpliva teh aranžmajev ne smemo preceniti, pa tudi podceniti ne, saj zmanjšujejo napetosti in izboljšujejo politično klimo. In nenazadnje, tu je še prisotnost ZDA v evropski varnostni enačbi, ki predstavlja dodatno prvino stanovitnosti in varnosti v Evropi.

Slika pa ne bi bila popolna, če ne bi navedli za varnost malih držav neugodnih dejstev, kot so etnični in religiozni konflikti, posebej in najbolj izrazito na Balkanu, lokalni viri ogrožanja, ki temeljijo na dolgotrajnih subregionalnih konfliktih in rivalstvih (Grčija in Turčija, Srbija in Hrvaška). Nadalje, proces evropskega združevanja odpira vprašanje nacionalne suverenosti, ne zgolj v politični in ekonomski, ampak tudi v socialni in kulturni domeni. Male države so zaskrbljene tudi zaradi ekonomske realnosti v novi Evropi. Nekatere srednjeevropske države so izkusile oživitve starih geopolitičnih negotovosti (pritiski Nemčije, Rusije, Italije in Avstrije), ki jih lahko preseže članstvo teh držav v Natu in EU. In nenazadnje, za male evropske države niso spodbudni opotekajoči se poskusi oblikovanja trdne 'evropske varnostne arhitekture' po hladni vojni.

Očitne in enostavne rešitve varnostne dileme malih evropskih držav ni. OVSE ne more zagotoviti ustreznih jamstev ogroženim državam, se pa razvija v smeri organizacije, ki bo sposobna izvajati krizno upravljanje in ohranjanje miru. Natova vloga se povečuje, njegova vojaška dejavnost bo verjetno v bodoče koordinirana z odločitvami ZN in OVSE. Nato in WEU že razvijata skupno vojaško in organizacijsko delitev dela. Vloga WEU v odnosu do Nata in EU bo verjetno razčiščena, tako da bo WEU našla svojo varnostno nišo v evropski varnostni arhitekturi, vendar mora razviti svoje sile za hitre intervencije, ki bodo sposobne upravljati in stabilizirati potencialna krizna žarišča.

Posebno pozornost smo posvetili konceptu 'skupne zunanje in varnostne politike' (CFSP), ki ga razvija Evropska unija. Koncept naj bi uresničil naslednje poglobitve cilje: varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov in neodvisnosti Unije; krepitev njene varnosti; ohranjanje miru in krepitev mednarodne varnosti; promoviranje mednarodnega sodelovanja; in razvijanje in utrjevanje demokracije in pravne države, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Analiza delovanja koncepta CFSP pokaže, da je bil izplen relativno skromen, največje pomanjkljivosti koncepta pa so pomanjkanje politične volje pri nekaterih državah članicah, neopredeljenost ključnih skupnih interesov Unije, neučinkovitost procedur odločanja, premajhno opiranje na Zahodnoevropsko unijo in neustreznost finančnih aranžmajev. Tudi če bi vse omenjene subjektivne pomanjkljivosti presegli, težav še ne bi bilo konec, saj so na poti doseganja avtonomne in kredibilne varnostne strukture tudi objektivne ovire. V mislih imamo omejene možnosti jedrskega odvračanja, kadar in če bi bilo to potrebno, pomanjkljive mehanizme kriznega upravljanja in zbiranja podatkov, nezadostno strateško in transportno bazo, nezadostno obrambno-industrijska bazo in težave pri doseganju standar-

dizacije in interoperabilnosti. Vse to je v prid nadaljni prisotnosti ameriških obrambnih potencialov v Evropi.

Morebitno članstvo Slovenije v EU bi kljub težavam pri oblikovanju varnostnega koncepta te institucije, blagodejno vplivalo na varnost Slovenije in njenih državljanov. Članstvo Slovenije v EU bi našo državo umestilo v varno evropsko jedro. Koncept evropske varnosti vključuje spoštovanje mednarodnega reda, vzpostavljanje harmoničnih odnosov med človekom in naravo in med posameznikom in skupnostjo, kjer ima pomembno mesto ideja solidarnosti, in šele nazadnje, omenjeni koncept varnost obravnava kot problem obrambe oziroma uporabe orožja. To pa pomeni, da varnosti ne moremo opazovati zgolj skozi prizmo vojaške ogroženosti države, ki v sodobni Evropi pojema, ampak tudi skozi prizmo drugih virov ogrožanja, kot so socialnoekonomski, ekološki, migracijski, zdravstvenoepidemiološki in drugi, s katerimi se Evropska unija sooča in za to razvija ustrezne programe. Za Slovenijo, ki jo zelo ogrožajo naravne in druge nesreče, je dobrodošlo spoznanje, da se EU že dvajset let solidarizira s svojimi članicami, ki izkusijo nesrečo oziroma že deset let razvija skupen program zaščite in reševanja v primeru naravnih in drugih nesreč. Pomeni, da bi Slovenija v primeru članstva v EU pridobila predvsem v domeni nevojaškega ogrožanja njene varnosti.

LITERATURA

- Karl Haltiner. 1996. Is there a Common European Defense Identity. V: J. Kuhlman (ur.), *The Present and Future of the Military Profession*, 53-97. Strausberg: SOWI.
- van Eekelen, Willem. 1997. Enlarging European Security V: A. Bebler (ur.), *Central-Eastern Europe and Euro-Atlantic Security*, 21-22. Ljubljana: University of Ljubljana.
- Jean, Carlo. 1996. European identity of defence and security: NATO, EU, WEU, political and operational aspects. V: *Europe and its Neighbours: Reflections for a Common Security Policy*, 40-41. Rome: CASD, WEU ISS.
- Mouritzen, Hans. 1996. Unipolar European Integration Continued: A Core/Periphery Europe. v: H. Mouritzen, O. Wæver, H. Wiberg, (ur.), *European Integration and National Adaptation. A Theoretical Inquiry*, 281-298. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Wæver, Ole. 1997. Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation State Imperial Systems. V: O. Tunander, P. Baev, V. I. Einagel, (ur.), *Geopolitics in Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*, 59-93. London: SAGE.
- Cameron, Fraser. 1996. Developing the Common Foreign and Security Policy of Europe. V: *Brassey's Defence Yearbook 1996*, 129-142. London: Brassey's.
- Rotfeld, Adam Daniel. 1997. Nato and the European Union: Transformation and Enlargement. V: A. Bebler (ur.), *Central-Eastern Europe and Euro-Atlantic Security*, 25-53. Ljubljana: University of Ljubljana.
- Cameron, Fraser. 1997. EU Enlargement and European Security. V: A. Bebler (ur.), *Central-Eastern Europe and Euro-Atlantic Security*, 55-60. Ljubljana: University of Ljubljana.
- Werner Bauvens, Armand Clesse & Olav F. Knudsen. (ur.). 1996. *Small States and the Security Challenge in the New Europe*. London: Brassey's.
- Knudsen, Olav F. 1996. Analysing Small-State Security: The Role of External Factors. V: W. Bauvens, A. Clesse & O. F. Knudsen. (ur.), *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, 3-18. London: Brassey's.

- Wiberg, Hakan. 1996. Security Problems of Small Nations. V: W. Bauvens, A. Clesse & O. F. Knudsen. (ur.), Small States and the Security Challenge in the New Europe, 21-41. London: Brassey's.
- Sens, Allen. 1996. Small-State Security in Europe: Threats, Anxieties and Strategies After the Cold War. V: W. Bauvens, A. Clesse & O. F. Knudsen. (ur.), Small States and the Security Challenge in the New Europe, 74-99. London: Brassey's.
- Vayrynen, Raimo. 1996. Small States in the New European Context. V: W. Bauvens, A. Clesse & O. F. Knudsen. (ur.), Small States and the Security Challenge in the New Europe, 109-121. London: Brassey's.
- Collins, Alan. 1997. The Security Dilemma and the End of the Cold War. New York: St. Martin's Press.
- Buzan, Barry et al. 1990. The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era. London: Pinter.
- Dunay, Pal. 1993. Euphoria and Realism in Post-Cold War European Security. *Journal of Peace and Research*. Vol. 16. No. 4.

SLOVENSKE TELEKOMUNIKACIJE IN VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V EVROPSKE IN SVETOVNE INTEGRACIJE

Telekomunikacije v svetu

V tehnološkem smislu doživljajo telekomunikacije izjemen razvoj, ki je posledica celega niza včasih prav spektakularnih dosežkov na področju mikroelektronike, računalništva, fotonike in radijskih ter satelitskih tehnologij. Na področju prizemeljskih mobilnih telekomunikacij smo priča razvoju, ki mu po svoji eksplozivnosti ni enakega v vsej dosedanji zgodovini telekomunikacij, ne glede na siceršnjo telekomunikacijsko razvitost držav in regij po svetu. Globalne osebne mobilne komunikacije s pomočjo nizko krožečih satelitov postajajo resničnost. Izredno hiter razvoj širokopasovnih tehnologij že omogoča realizacijo in uveljavljanje pravih multimedijskih komunikacij (Vugrinec 1977; Bešter 1977).

Da bi nove tehnološke možnosti lahko čimbolj učinkovito izkoriščali, menjajo tudi dosedaj veljavni arhitekturni koncept gradnje javnih telekomunikacijskih omrežij. Petnivojsko omrežno arhitekturo postopoma zamenjujejo z dvonivojsko. Transportni del omrežja in dostopovni del omrežja postajata dva ločena dela, vsak s svojimi zakonitostmi gradnje in delovanja, vendar povezana z natančno definiranimi standardnimi vmesniki in protokoli.

Velik del računalniške inteligence, ki je bila doslej predvsem koncentrirana v telekomunikacijskih centralah, postopoma selijo v terminalsko opremo pri končnem uporabniku ali blizu njega, obenem pa tudi v sfero centraliziranega upravljanja z omrežji in storitvami na nivoju javnih operaterjev in ponudnikov storitev.

Nove tehnološke možnosti so pospešile tudi razvoj cele palete novih telekomunikacijskih storitev in nanje vezanih storitev z dodano vrednostjo. Nastala je nova vrsta ponudnikov storitev, ki običajno nimajo lastne telekomunikacijske infrastrukture, ampak jo najemajo od javnih operaterjev.

Poleg vedno novih odkritij na področju telekomunikacij in na področjih, ki na razvoj telekomunikacij bolj ali manj direktno vplivajo, je predvsem za zadnjih pet let značilen vedno hujši pritisk na liberalizacijo telekomunikacij, ki je praktično prisoten v vseh državah. Ker gre za radikalne spremembe z izrazito dolgoročnimi posledicami za gospodarski in družbeni razvoj vsake države posebej in vseh držav skupaj, je razumljiva velika previdnost večine držav pri liberalizaciji telekomunikacij in postopnost vseh akcij v tej smeri. Proces je zato relativno počasen in vezan na mnoge zahtevne preliminarne dejavnosti, katerih namen je minimizirati

* Dr. Marko Jagodič, sodelavec Iskratela v pokoju. Alfonz Medved, sodelavec Ministrstva za promet in zveze v pokoju.

neželjene negativne posledice procesa in hkrati maksimirati pozitivne učinke (Bond 1997).

S tehničnega zornega kota je bila situacija z monopolnim operaterjem enostavna. Za telekomunikacije zadolženo ministrstvo je običajno pooblastilo monopolnega operaterja, da je poskrbel za tehnično brezhibno nacionalno in mednarodno delovanje javnega telekomunikacijskega omrežja in nanj vezanih storitev. Operater je običajno tudi razpolagal z določenimi raziskovalno razvojnimi zmogljivostmi, kjer je ustvarjal in črpal znanje ter pripravljal tehnično osnovo za razvoj, gradnjo in izkoriščanje javnega telekomunikacijskega omrežja in nanj vezanih storitev, večinoma v povezavi z relevantnimi mednarodnimi organizacijami. Zaradi tesne povezave države in regulative z monopolnim operaterjem, je država sorazmerno enostavno lahko skrbela tudi za telekomunikacijsko diskriminirani del populacije in nanjo vezan del ekonomije.

Bistvo liberalizacije je, da v posamezni državi v principu nimamo več samo enega - monopolnega - operaterja javnega telekomunikacijskega omrežja, ki je bil običajno tudi edini ponudnik storitev, ampak dopuščamo več med seboj konkurenčnih operaterjev javnih telekomunikacijskih omrežij in še več različnih ponudnikov storitev, ki so tehnično vezani na te telekomunikacijske infrastrukture in imajo s posameznimi operaterji ustrezne pogodbe. V procesu liberalizacije prednjači severna Amerika, sledi ji Japonska, Evropa je bila, vsaj dosedaj, v tem pogledu še najbolj konservativna. V marsičem precej bolj kot nekatere na novo industrializirane države jugovzhodne Azije.

Proces liberalizacije je močno olajšal kapitalsko in tehnološko povezovanje ne samo proizvajalcev telekomunikacijske opreme, ampak tudi operaterjev telekomunikacijskih omrežij in storitev (May 1997), ki so na ta način dobili možnost graditve globalnih sistemov in z njimi doseganje pomembnega, do sedaj zanje nedostopnega, deleža svetovnega telekomunikacijskega trga. Koncept GII (Global Information Infrastructure) predstavlja samo mednarodno usklajen pristop h gradnji svetovne informacijske infrastrukture in k organiziranemu reševanju tehničnih in pravnih problemov, ki jih poraja njeno nastajanje. Evropski prispevek k razvoju informacijske družbe je izgradnja evropske informacijske infrastrukture (EII) (Bangemann 1997) na podobnih osnovah kot GII.

Telekomunikacijska politika v EU

EU je sorazmerno pozno začela oblikovati skupno telekomunikacijsko politiko. Prve skupne ukrepe so sprejeli v letih 1984 do 1987, ko so ugotovili relativno močno zaostajanje telekomunikacij v EU v primerjavi z ZDA in Japonsko. Komisija je kot vzroke zaostajanja navedla predvsem razdrobljenost telekomunikacij, njihovo zaprtost v okviru posameznih držav, monopolno organiziranost izvajalcev telekomunikacijskih storitev, državno lastnino teh izvajalcev in preveliko vlogo države pri urejanju telekomunikacijskega trga. Komisija je ocenila, da tako stanje ovira hitrejši razvoj informacijskih tehnologij in gospodarstva, zato je v teh letih

sprejela prve ukrepe za poenotenje standardov, za medsebojno priznavanje atestov terminalske opreme in za uvajanje ISDN ter mobilne telefonije.

Komisija EU je leta 1987 pripravila politični okvir za hitrejše spremembe na tem področju in izdala Zeleno knjigo o razvoju skupnega telekomunikacijskega trga¹. Države članice, kot tudi organi EU, so sprejele predlagane usmeritve, pričele z organiziranjem enotnega trga telekomunikacijskih storitev in hkrati sprožile proces liberalizacije in privatizacije te dejavnosti. Liberalizacijski cilji v Zeleni knjigi so omejeni na: liberaliziranje trga terminalskih naprav, medsebojno priznavanje atestov terminalske opreme, postopno odpiranje trga storitev za konkurenco, ločitev upravnih in operativnih funkcij, prost dostop do omrežja in ustanovitev Evropskega instituta za telekomunikacijske standarde ETSI. Realizacija postavljenih ciljev tega obdobja "rezerviranih storitev", kot ga tudi radi imenujejo, je bila Komisiji olajšana, ker je najpomembnejše direktive lahko sama sprejela in uveljavila na podlagi 90. člena Sporazuma EU. Odobritev Sveta ministrov in Evropskega parlamenta ni bila potrebna.

V letu 1992 so naredili temeljito analizo stanja, ki je pokazala, da so vsaj formalno dosegli cilje, postavljene v Zeleni knjigi. Z rezultati niso bili popolnoma zadovoljni. Operaterji že liberaliziranih storitev so pri opravljanju poslov naleteli na ogromno preprek, ker so svoje storitve lahko opravljali le preko fiksnega telekomunikacijskega omrežja, za katerega so še vedno imeli izključne pravice stari monopolisti, ki niso (vedno) kooperativno sodelovali pri reševanju medsebojnih problemov. Po obsežnih razpravah in analizah so ugotovili, da ni možno ostati na pol poti in da lahko enoten telekomunikacijski trg zaživi le, če izvedejo popolno liberalizacijo. To pa pomeni, da bi se s telekomunikacijsko dejavnostjo lahko ukvarjal vsakdo, ki je za to sposoben, če le ni nekih naravnih preprek kot npr., da ni na razpolago frekvenčnega spektra za radijske zveze in podobno. Izdelali so program postopne, vendar nadzorovane, popolne liberalizacije in sprejeli več regulativnih ukrepov, ker so se zavedali, da ni možno vseh telekomunikacijskih aktivnostih urejati samo s splošno zakonodajo. Brez specifične zakonodaje ne gre, še posebej v prehodnem obdobju, ko tržne zakonitosti še ne delujejo. Odnos med splošno in posebno telekomunikacijsko zakonodajo je treba jasno definirati.

Proces liberalizacije so usmerjali z uporabo celotne zbirke ukrepov, ki jih ima EU na razpolago, od sodb evropskega sodišča do odločitev, priporočil, direktiv, propagandnih akcij, financiranjem nekaterih ukrepov in podobno. Iz obdobja "rezerviranih storitev" so ključne predvsem tri direktive: Terminalska direktiva², Direktiva o storitvah³ in Direktiva o zagotavljanju odprtega omrežnega dostopa⁴.

¹ Commission directive of 16 May 1988 on competition in the markets in telecommunications terminal equipment (88/301; OJL 131/73, 27.05.88).

² Council directive of 29 April 1991 on the approximation of the laws of the Member States concerning telecommunications terminal equipment, including the mutual recognition of their conformity (91/263; OJC 1128/1, 23.05.91).

³ Commission directive of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services (90/388/EEC; OJL 192/10, 24.07.90).

⁴ Council directive of 28 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision (90/387/EEC; OJL 192/1, 24.07.90).

S terminalsko direktivo je bil ukinjen monopol nad terminalsko opremo, zagotovljen prost promet te opreme med državami članicami, uveden enoten način odobritve te opreme, ki ga izvajajo (še) državni organi, uvedeni so skupni tehnični predpisi (CTR), ki smejo vsebovati le bistvene zahteve kot so npr. varnost omrežja, zaščita podatkov, zagotovitev delovanja z omrežjem in v opravičenih primerih tudi zagotovitev delovanja terminalske opreme med seboj. EU je do sedaj izdala 32 CTR. V pripravi je nova direktiva, ki bo praviloma odpravila državno odobravanje terminalske opreme, odgovornost za skladnost s predpisi pa bo prenesena na proizvajalce te opreme.

Direktiva o storitvah uvaja liberalizacijo storitev in infrastrukture ter določa, da pogoji za dodeljevanje dovoljenj (licenc, koncesij) za storitve temeljijo na objektivnih, nediskriminacijskih in preglednih kriterijih ter zahteva ločitev regulativnih in operativnih funkcij. Osnovna verzija iz leta 1990 je liberalizirala le telekomunikacijske storitve z dodano vrednostjo in podatkovne storitve.

Direktiva o zagotavljanju odprtega omrežnega dostopa ONP nalaga, da pogoji dostopa do omrežij temeljijo na objektivnih kriterijih in da morajo države zagotoviti enakopravnost pri obravnavi, preglednost in javno objavo pogojev ter postopkov za pridobitev tega dostopa. Direktiva harmonizira tehnične in finančne pogoje dostopa do javnih omrežij, dopolnitve pa urejajo posamezne specifične dejavnosti: najete vode, govorno telefonijo in podobno.

Spremembo regulative za pripravo popolnoma liberaliziranega telekomunikacijskega trga so izvajali od leta 1993 tako, da so prilagodili oziroma dopolnili osnovni direktivi o storitvah in o zagotavljanju odprtega omrežnega dostopa ter izdali nekaj novih direktiv. Tako so: s Satelitsko direktivo⁵ leta 1994 liberalizirali satelitske storitve in opremo, z Direktivo o CATV⁶ leta 1995 omogočili CATV omrežjem nudenje vseh že liberaliziranih storitev, z Direktivo o mobilnih in osebnih komunikacijah⁷ so leta 1996 liberalizirali mobilne telekomunikacije in njihovo infrastrukturo, z Direktivo o popolni liberalizaciji⁸ pa so s 01.01.1998 liberalizirali še storitve govorne telefonije in obratovanje infrastrukture, pri čemer so te roke Španiji podaljšali do 01.12.1998, Luksemburgu do 01. 07. 1999, Irski in Portugalski do 01.01. 2000 ter Grčiji do 01.01.2002.

Za uspešno uvajanje popolne liberalizacije telekomunikacij so morali regulirati tudi nekatere druge zadeve, ki so v pogojih monopolnega delovanja drugotnega pomena. To so predvsem: prestrukturiranje cen in njihova poravnava s stroški, nevtralno upravljanje s sistemom številčenja, zagotavljanje medomrežnih povezav, zagotavljanje osnovnih (univerzalnih) storitev vsem državljanom, preprečevanje

⁵ *Commission directive of 13 October 1994 amending Directive 88/301/EEC and Directive 90/388/EEC in particular with regard to satellite communications (94/46/EC; OJL 268/15, 19.10.94).*

⁶ *Commission directive of 18 October 1995 amending Directive 90/388/EEC with regard to the abolition of the restriction on the use of cable television networks for the provision of already liberalised telecommunications services (95/51/EC; OJL 256/49, 26.10.95).*

⁷ *Commission directive of 16 January 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to mobile and personal communications (96/2/EC; OJL 20/59, 26.01.96).*

⁸ *Commission directive of 28 February 1996 amending Commission Directive 90/388/EEC regarding the implementation of full competition in telecommunications markets (96/19/EC; OJL 74/13, 22.03.96).*

izkoriščanja prevladujočega položaja na trgu in podobno. Te zadeve so urejene predvsem v Direktivi o zagotavljanju odprtega omrežnega dostopa pri govorni telefoniji⁹, Direktivi o dovoljenjih za telekomunikacijske storitve¹⁰ in Direktivi o zagotavljanju univerzalnih storitev in povezljivosti¹¹.

Na kratko podajmo glavne usmeritve teh direktiv:

- principi zagotavljanja odprtosti omrežja ostajajo še naprej temeljna zahteva, vendar jih je potrebno prilagoditi okolju popolne liberalizacije in v njih opredeliti tudi univerzalne storitve, medomrežne povezave, oblikovanje cen za dostop in podobno,
- odgovornost za upravljanje s frekvenčnim spektrom in sistemom številčenja naj prevzamejo državni (ali drugi neodvisni) organi, države morajo na pregleden in enakopraven način omogočiti dostop do takšnih omejenih virov in njihove uporabe,
- zagotovljeno mora biti enakopravno medomrežno povezovanje z javnimi telekomunikacijskimi omrežji, operaterji fiksnega omrežja morajo javno objaviti pogoje za medomrežne povezave, cene morajo biti poravnane s stroški, operaterji morajo vzpostaviti tak sistem stroškovnega knjigovodstva, ki omogoča identifikacijo teh stroškov, postopki sporazumov in pogodb morajo biti javno objavljeni in pogoji pregledni,
- predvidena je minimalna stopnja zagotavljanja osnovnih telekomunikacijskih storitev, države morajo vzpostaviti sistem za pokrivanje stroškov univerzalnih storitev, lahko tudi predpišejo večjo stopnjo zagotavljanja teh storitev v svojem nacionalnem prostoru, sistem zagotavljanja mora biti pregleden, konkurenčno nevtralen in enakopraven za vse operaterje,
- države morajo vzpostaviti časovno in vsebinsko učinkovite postopke za reševanje sporov med operaterji,
- države naj formirajo neodvisne regulativne organe, ki naj imajo odločilno vlogo pri zaščiti konkurenčnega delovanja, zato v nobenem primeru ne smejo biti odvisni od ponudnikov telekomunikacijskih storitev,
- v delovanju državnih organov je nujno zagotoviti preglednost postopkov in pogojev ter enakopravno obravnavo vseh vpletenih,
- politiko izdaje dovoljenj za telekomunikacijske storitve je treba poenotiti, izdajo dovoljenja je mogoče zavrniti samo iz utemeljenih razlogov, pogoji in postopki pridobitve morajo biti pregledni in javno objavljeni, roki za pridobitev dovoljenja morajo biti primerni,
- potrebno je poenotiti politiko satelitskih in mobilnih zvez,
- tarife dosedanjih monopolnih operaterjev se morajo preurediti in poravnati s stroški (*cost based tariff*)

⁹ Council directive of 13 December 1995 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony (95/62/EC; OJL 321/6, 30.12.95).

¹⁰ Directive 97/13 of the European Parliament and the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authorization and individual licences in the field of telecommunications services (OJL 17/15, 07/05/97).

¹¹ Directive 97/33 of the European Parliament and the Council of 30 June 1997 on Interconnection in Telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP) (OJL 199/32, 26/07/97).

EU nadaljuje s prizadevanji za uskladitev telekomunikacijske politike in za uspešno delovanje tega trga in pripravlja nadaljnje ukrepe, ki se nanašajo na prenosljivost tefonskih števil, prosto izbiro operaterja, varnost in tajnost telekomunikacijskih sporočil, škodljivo vsebino (internet), pospeševanje vseevropskih povezav, imenike, osebne komunikacijske sisteme (UMTS) in podobno.

Za realizacijo postavljenih ciljev uporablja EU, poleg zakonodajnih ukrepov, še druge aktivnosti kot so: financiranje omrežij in raziskovalnih projektov, program PHARE za države srednje in vzhodne Evope, propagandne akcije in drugo.

Nekaj vseevropskih telekomunikacijskih projektov že financirajo. Med njimi je posebej pomemben razvoj Euro-ISDN. Ocenjujejo, da bodo ravno telekomunikacijski projekti, sofinancirani v okviru vseevropskih omrežij, občutno doprinesli k delovanju notranjega trga in s tem k jačanju ekonomske in socialne povezanosti Unije ter vzpostavitvi informacijske družbe. Zato so za te projekte tudi namenjena precejšnja sredstva. V četrtem programu financiranja raziskav in razvoja v letih 1995 do 1998 je predvideno 3,6 milijarde ECU za programe s področja telematike, 902 milijona za napredne telekomunikacijske tehnologije in 2 milijardi za informacijske tehnologije.

Velik zalogaj je tudi stimuliranje primernih vsebin programov, ki so dostopni s telekomunikacijskimi sredstvi. Ocenjujejo namreč, da bi bilo potrebno več evropske vsebine v telekomunikacijski in informacijski dejavnosti. V programu INF02000 je bilo za te namene do sedaj odobrenih 65 milijonov ECU s poudarkom na multimedijjskih proizvodih.

Države EU so večinoma dokončale proces tarifnega prestrukturiranja. V prihodnje lahko pričakujemo le še manjše popravke. Tarifno prestrukturiranje je zmanjšalo cene mednarodnih in medkrajevnih klicev, kar se bo nadaljevalo tudi v bodoče. Cene lokalnih zvez so se povečale, kar še posebej velja za glavno prometno uro. Povečale so se tudi cene za priključitev novih naročnikov in mesečne naročnine.

WTO in druge mednarodne organizacije

Splošni sporazum o trgovini s storitvami GATS je bil sklenjen leta 1994 ob koncu urugvajskega kroga pogajanj o prosti trgovini in ga je ratificirala tudi Slovenija. Sporazum s področja telekomunikacij obsega le aneks o storitvah z dodano vrednostjo. Ob tej priložnosti je bilo dogovorjeno, da se bodo pogajanja o večji stopnji liberalizacije za štiri storitvene dejavnosti nadaljevala in zaključila do sredine leta 1996. Ta pogajanja naj bi zajela finančne storitve, prosto gibanje ljudi, pomorski transport in (osnovne) telekomunikacijske storitve.

Pogajalska skupina za telekomunikacijske storitve, oblikovana iz predstavnikov 47 držav, je začela z delom aprila 1994. Skupina je dosegla sporazum 15. februarja 1997, kar je nekoliko pozneje, kot je bilo prvotno predvideno. Sporazum zajema vse oblike telekomunikacijskih storitev: govorno telefonijo, teleks, zakup vodov, stacionarne in mobilne satelitske sisteme, mobilno telefonijo, prenos podatkov, osebni klic, osebne komunikacijske sisteme kot tudi krajevne, medkrajevne in

mednarodne zveze. Države - podpisnice sporazuma - so se obvezale, da bodo postopoma odpirale svoj trg telekomunikacijskih storitev in pri tem spoštovale pravila obnašanja, kot jih določa sporazum. Odpiranje trga teh držav bo potekalo v skladu s "ponudbo", ki jo je posamezna država dala. "Ponudba" obsega seznam posameznih vrst storitev in roke, v katerih bo država odpirala svoj trg telekomunikacijskih storitev, in je sestavni del sporazuma o telekomunikacijskih storitvah. Storitve, zajete s sporazumom, ki ga je podpisalo 69 držav, predstavljajo več kot 90% vseh telekomunikacijskih prihodkov na svetu. Sporazum je v ratifikacijskih postopkih in bo stopil v veljavo v letu 1998.

Slovenije ni med podpisniki tega sporazuma. Ponudba Slovenije za ostale udeležence ni bila sprejemljiva, ker je, po njihovem mnenju, predvidevala prepočasno oziroma premajhno odpiranje tega trga. Slovenija bo morala že zaradi približevanja EU izpolniti v istih rokih vse obveznosti, ki jih nalaga ta sporazum, zato je popolnoma brez potrebe izpadla iz kroga podpisnic, posebno še, ker je že podpisnica sporazuma GATS in članica WTO.

Slovenije se iz WTO in drugih mednarodnih organizacij ne sme umikati, telekomunikacij ni možno ograditi z državnimi mejami, zato bo morala svoja stališča bolj elastično prilagajati, postopoma sprejeti pravila sporazuma in pripraviti novo ponudbo, ki bo sprejemljiva za ostale podpisnike sporazuma.

Poleg glavnih načel, ki jih vsebuje že krovni sporazum GATS: prost dostop do tržišč, zahteva po preglednosti, nacionalna obravnava (tujci imajo enake pravice kot domača podjetja), obravnava drugih po načelu države z največjimi ugodnostmi, prinaša sporazum o telekomunikacijskih storitvah precej specifičnih pravil, ki se nanašajo na:

- medomrežno povezovanje,
- oblikovanje neodvisnega regulativnega organa,
- dovoljenja za telekomunikacijsko dejavnost,
- dostop do omejenih virov (frekvenčni spekter, telekomunikacijsko oštevilčenje)
- osnovne (univerzalne) telekomunikacijske storitve in druge zadeve.

Pravila oziroma določbe so skoraj identične pravilom, ki jih uveljavlja EU.

Sporazum prepoveduje navzkrižno subvencioniranje in druge vrste protikonkurenčnega delovanja, države-članice morajo preprečiti, da bi tradicionalni domači operaterji izkoriščali svoj prevladujoči položaj.

V postopku priprave sporazuma je bila obravnavana nujnost reforme obstoječega mednarodnega obračunskega sistema (Accounting Rates System), ki uporablja tarife, ki znatno presega stroške. Ker pa temelji na bilateralnih osnovah med operaterji, ga sporazum ne more neposredno obravnavati. Uvedba mednarodno določenih pravil za olajšanje dostopa tujim operaterjem na nacionalna tržišča, bo sčasoma izpodrinila njegovo uporabo.

Med drugimi mednarodnimi organizacijami, ki se ukvarjajo s telekomunikacijami, velja omeniti še Mednarodno telekomunikacijsko unijo (ITU), Konferenco evropskih uprav pošt in telekomunikacij (CEPT) ter Evropski inštitut za telekomunikacijske standarde (ETSI). Slovenija je članica vseh treh organizacij.

ITU je najstarejša mednarodna medvladna organizacija, ki na svetovnem nivoju skrbi za regulativne in standardizacijske zadeve s področja telekomunikacij.

Zaradi neenakomerne razvitosti telekomunikacij v posameznih delih sveta, ko imajo najmanj razvite države okrog 3 telefonske naročnike, države v Srednji in Vzhodni Evropi okrog 16, razvite države pa več kot 50 naročnikov na 100 prebivalcev, ITU zelo težko zadovolji vsa pričakovanja. Zato se po posameznih regijah, kot je to tudi primer v Evropi, ustanovljajo regionalne organizacije s podobnimi nalogami. Zaradi skoraj 135-letne tradicije in močnega kadrovskega potenciala, pa je ta organizacija, posebno na področju satelitskih in drugih radijskih zvez kot tudi na področju standardizacije, še vedno najpomembnejša mednarodna organizacija.

Konferenca evropskih uprav pošt in telekomunikacij (CEPT) opravlja po večji reorganizaciji v letu 1990 le naloge, ki so povezane z regulativo telekomunikacij. CEPT združuje večino evropskih držav, tudi Rusijo, zato je zelo primeren organ za urejanje zadev, ki se morajo enotno reševati za vso Evropo. CEPT je svoje delo organiziral v Odboru za radijske zadeve (ERC), ki ima v Kopenhagnu svoj urad ERO, in v Odboru za (splošne) telekomunikacije (ECTRA), ki ima svoj urad ETO ravno tako v Kopenhagnu. Oba odbora izdajata priporočila in odločitve s področja telekomunikacijske regulative. Ker EU nekatere naloge kot npr. satelitske zveze, namembnost frekvenčnega spektra in podobno, v veliki meri prepušča tej organizaciji, je pri harmonizaciji naše regulative z evropsko nujno treba upoštevati tudi dokumente te organizacije.

ETSI je evropska standardizacijska organizacija, ustanovljena leta 1988, ki se je v kratkem obdobju svojega delovanja izredno afirmirala, kar je v telekomunikacijah samo pospešilo proces, v katerem nacionalne standardizacije izgubljajo na pomenu. K uspehu te organizacije so pripomogli predvsem pritiski mednarodne trgovine, ki želi imeti isti izdelek za čimveč držav, in EU, ki ugotavlja, da skupnega tržišča ni mogoče ustvariti brez enotne standardizacije. EU sofinancira ETSI in marsikateri dokument te organizacije postane podlaga za tehniške predpise EU. ETSI izdaja standarde ETS, začasne standarde IETS, tehnične osnove za regulativo TBR in druge standardizacijske dokumente.

Stanje telekomunikacij v državah višegradske skupine in na Balkanu

Telekomunikacijska infrastruktura in obseg storitev držav Srednje in Vzhodne Evrope precej zaostajata za zahodnoevropskimi, celo za grško in portugalsko, katerih gospodarska razvitost je še najbolj primerljiva z njihovo. Tudi število priključkov na 100 prebivalcev je precej nižje in dosega: na Poljskem 13, na Češkem 21, in na Madžarskem 17 priključkov. Te številke so tudi precej nižje kot v Sloveniji, ki je v obdobju, za katerega veljajo navedeni podatki, imela nekaj nad 30 naročnikov na 100 prebivalcev. Navedene države so skušale v prvi fazi izboljšati stanje predvsem s povečevanjem investicij v telekomunikacijsko infrastrukturo, kar je sicer dalo določene rezultate, toda kmalu je postalo jasno, da je še hitrejši razvoj možen le z liberalizacijo in privatizacijo.

Tempo strukturnih in regulativnih sprememb v teh državah je zelo hiter. Z liberalizacijo in privatizacijo svojega telekomunikacijskega sektorja je Madžarska na čelu tega procesa, Češka in Poljska nekoliko zaostajata, Romunija je zadnja.

Madžarska je privatizirala večino domačega operaterja Matav in in ga v več fazah prodala Magycom, ki je last Deutsche Telekom in Ameritech. Češka republika je prodala manjšinski delež v domačem SPT Telekomu konzorciju nizozemskih in švicarskih operaterjev, Poljska pa se pripravlja na izbiro strateškega partnerja.

Poljska, Češka in Madžarska imajo vsaka po tri operaterje mobilne telefonije, te države so tudi izdale dovoljenja za delovanje več lokalnih operaterjev, ki dopolnjujejo ponudbo nacionalnega telefonskega operaterja.

Vse naštetе države in tudi Romunija imajo več operaterjev podatkovnih storitev, osebne klica in CATV omrežij, ki se bodo v približno v treh letih usposobili za nudenje tudi drugih telekomunikacijskih storitev.

V državah bivše Jugoslavije in tudi v Albaniji poteka prestrukturiranje telekomunikacijskega sektorja bistveno bolj počasi. Reforme v smislu liberalizacije in privatizacije (Srbija) so šele na začetku, jasne in sistematične usmeritve pa še ni videti.

Odpiranje telekomunikacijskih trgov v omenjenih državah je nedvomno zelo pospešilo razvoj javnih telekomunikacijskih omrežij in storitev, hkrati pa je tako rekoč popolnoma uničilo domačo industrijo telekomunikacijske opreme v tistih državah, kjer je obstajala v pomembnem obsegu pred odpiranjem trgov. Tujih investitorjev in operaterjev nadaljnji razvoj domicilne industrije telekomunikacijske opreme, razumljivo, ni zanimal.

Telekomunikacije v Sloveniji

Začetki telekomunikacijske dejavnosti na ozemlju Slovenije segajo v čas neposredno po odkritju telegrafa oziroma telefona. Prve avtomatske telefonske centrale so bile postavljene že leta 1927. V javno telekomunikacijsko omrežje so sorazmerno hitro uvajali razne tehnične novosti. Tako so bile tehnične rešitve vedno blizu zahodnoevropskim in tudi danes v tem pogledu ni potrebno velikega prilagajanja. Količinska rast omrežja pa je ves čas precej zaostajala, tako je imela Slovenija leta 1997 okrog 36, razvite evropske države pa 55 telefonov na 100 prebivalcev.

Organiziranost in pravni temelji telekomunikacijske dejavnosti so se v Sloveniji se večkrat spreminjali, vendar bi lahko poudarili nekatere značilnosti.

Za večino vrst telekomunikacijskih storitev so imele monopol PTT organizacije, čeprav to ni bilo nikoli jasno definirano in so bile obveznosti in pravice, povezane s tem monopolom, med njimi slabo usklajevane. PTT organizacije so bile od leta 1960 naprej samostojne in so poslovale podobno kot drugi gospodarski subjekti. Država je vseeno obdržala močan nadzor nad cenami teh storitev. Kljub temu se je neusklajenost cen s stroški stalno večala, ker so cene povečevali pač tam, kjer so jih lahko. Ponudba je zelo zaostajala za povpraševanjem, zato so se močno razvila nekatera zasebna omrežja, še posebej omrežja takoimenovanih velikih sistemov, kot so npr. ELES, SŽ in RTV. V nasprotju z zahodno Evropo je bila prodaja in nabava terminalske opreme prosta, pod pogojem, da je imela atest PTT.

Izven sistema PTT so bile telekomunikacije za potrebe RTV organizacij in v zadnjih letih kabelski distribucijski in komunikacijski sistemi (CATV omrežja). Ker stara zakonodaja, če izvzamemo določbe o atestiranju naprav, CATV omrežij sploh ni obravnavala, predstavlja njihov razvoj zanimiv primer, kako se lahko razmeroma kompleksen telekomunikacijski sistem tehnično sodobno in poslovno uspešno razvija v nereguliranem režimu.

Prva taka omrežja so začeli graditi v letu 1982, ko so se pojavljali tudi prvi satelitski programi, kar je razvoj in gradnjo teh sistemov še pospešilo. Izgradnjo takih omrežij so najprej začeli občani, ki so se večinoma sami organizirali. Največkrat so ustanovili gradbene odbore, ki so predvsem s prostovoljnim delom zgradili sistem. Plačevanje naročnine je bilo v začetku minimalno, zato so se marsikje kmalu pojavile težave, ker naročnina ni pokrivala niti stroškov tekočega vzdrževanja. Upravljalci teh sistemov so se postopoma le usposobili in ustrezno organizirali, tako da imamo danes okrog 100 operaterjev, ki imajo na svoja omrežja priključenih preko 220.000 gospodinjstev, kar je več okrog 30% vseh gospodinjstev. CATV omrežje je trenutno drugo najpomembnejše omrežje v Sloveniji. Rast novih priključkov, ki je bila v preteklosti izjemno visoka, se je ustalila pri okrog 10% letno. Slovenija je na tem segmentu telekomunikacij prišla prav v svetovni vrh.

Žal moramo ugotoviti, da Slovenija na zakonodajnem področju ne sledi razvoju telekomunikacij. Vse druge države, tako zahodne in vzhodne Evrope, kot tudi druge države bivše Jugoslavije, so to zakonodajo uspele hitreje prilagajati.

Do sprejema zakona o telekomunikacijah leta 1997 smo uporabljali še staro jugoslovansko zakonodajo. Sprejem zakona o telekomunikacijah je odpravil zastarele samoupravne in predvsem omejevalne določbe prejšnje zakonodaje (npr. da mora imeti vsaka radijska postaja dovoljenje, prepoved vzpostavljanja in uporabljanja zvez v nasprotju s socialistično ureditvijo, javno moralo, javnim redom in podobno) in postavlja temelje nove telekomunikacijske ureditve pri nas ter omogoča delno liberalizacijo tega področja. Zakon prenaša težišče delovanja regulative iz tehnične problematike na urejanje storitev, pravno formalno ločuje upravne funkcije od operativnih, posodablja izdajo dovoljenj za radijske postaje, poenostavlja certificiranje telekomunikacijske opreme in s tem v veliki meri omogoča skladnost z regulativo v drugih evropskih državah.

Zakon o telekomunikacijah omogoča začetek liberalizacije storitev, čeprav jo v večjem delu odlaga na čas po letu 2000, in uvaja različne, precej zapletene mehanizme za njihovo regulacijo. Dopusča prepletanje politike in regulative, še posebej zato, ker regulativne pristojnosti niso ločene od pristojnosti, ki izhajajo iz lastništva. Država je namreč še vedno večinski lastnik vseh telekomunikacijskih operaterjev.

Slovenija je še v obdobju pred sprejemom zakona o telekomunikacijah opravila dve pomembni reorganizaciji, ki sta predpogoj za liberalizacijo panoge: ob osamosvojitvi oziroma ukinitvi Samoupravnih interesnih skupnosti, so bile na državo prenesene upravne funkcije, ki so jih prej imele PTT organizacije (odobranje terminalske opreme, izdajanje tehničnih predpisov), v začetku leta 1995 pa sta bili formalno ločeni poštna in telekomunikacijska dejavnost.

Dokumenti EU so vsekakor opazno vplivali na usmeritve sedanjega zakona o telekomunikacijah, vendar so rešitve, ki jih prinaša ta zakon, večinoma na nivoju, ki je bil dosežen v zahodni Evropi v začetku devetdesetih let. Zato ga bo treba med pripravami na popolno liberalizacijo spremeniti in približati novejšim usmeritvam EU. Na osnovi znanih podatkov lahko sklepamo, da bodo potrebne predvsem naslednje prilagoditve:

- Ponovno bo treba obdelati uporabljane pojme, zmanjšati njihovo število, jih uskladiti z mednarodnimi definicijami ter jih napraviti preglednejše.
- Sedanja zakonska ureditev govorne telefonije ni primerna, ker je sistem koncesij po zakonu o javnih gospodarskih službah kompliciran in omejevalen ter ni v skladu z normami EU. Telekomunikacije je zato treba izvzeti iz zakona o javnih gospodarskih službah.
- Potrebno bo poenostaviti pravila za vstop novih operaterjev. Sistem koncesij bi lahko opustili in uvedli enoten sistem dovoljenj za storitve, ki uporabljajo radijske frekvence ali (pomembnejše) telekomunikacijske številke kot npr. za storitve govorne telefonije, telekomunikacijske storitve z uporabo lastne infrastrukture in podobno. Z ustreznimi določbami zakona in z navedbo pogojev v dovoljenju bo potrebno zagotoviti: enakopravno obravnavo uporabnikov, preprečevanje izkoriščanja prevladujočega položaja na trgu, delovanje omrežja, medsebojno povezovanje omrežij in podobno.
- Osnovne (univerzalne) storitve bo treba zagotoviti vsem državljanom brez izjem ter nadzor nad financiranjem in porabo sredstev za te namene prenesti na državne organe.
- Natančneje bo treba opredeliti obveznosti pri zakupu vodov, medsebojnem priključevanju omrežij in pri reševanju možnih sporov.
- Cene telekomunikacijskih storitev bi lahko bile v principu proste, vendar bi bilo potrebno v prehodnem obdobju dopustiti možnost intervencij. Cene storitev dominantnih operaterjev bi morale biti poravnane s stroški.
- Predvideti je potrebno ustanovitev neodvisnega regulativnega organa, ki bi imel pristojnosti za učinkovito urejanje telekomunikacijskega trga, reševanje sporov in pritožb, upravljanje radijskega spektra, telekomunikacijskega oštevilčenja in drugih skupnih zadev ter nanj prenesti tudi inšpekcijske pristojnosti.

Rešitve sedanjega zakona glede odobravanja opreme, elektromagnetne združljivosti, upravljanja frekvenčnega spektra telekomunikacij za potrebe državnih organov, tajnosti oziroma zaščite podatkov, zaščite telekomunikacijskih naprav in drugih podobnih zadev so že sedaj precej usklajene z rešitvami v EU, zato jih bo potrebno le malo spremeniti oziroma dopolniti.

V postopku priprave in sprejemanja zakona bi bilo potrebno proučiti in uskladiti tudi drugo zakonodajo, ki je vezana na obravnavano problematiko, predvsem pa inšpekcijo, protimonopolno delovanje, označevanje proizvodov in podobno.

Praksa kaže, da sama sprememba zakonov ne zadošča, posebno še, če so zakoni nedorečeni, ker so rezultat političnih kompromisov, na sprejemanje odločitev pa imajo vpliv le izvajalci, ne pa tudi uporabniki. Medsebojna odvisnost in povezava politike in monopolnih državnih operaterjev, ki želijo obdržati svoje pozicije, je pri nas verjetno močnejša kot v drugih državah, medtem ko je vpliv

uporabnikov zelo majhen. Obstaja velika nevarnost, da bodo zato spremembe, povezane z liberalizacijo telekomunikacij, potekale počasi in z nepotrebni odkloni. Kot izgovor za zavlčevanje so že navajali razloge kot so: majhnost Slovenije za delovanje več operaterjev, da ni ekonomično graditi več omrežij za iste namene, nevarnost, da bodo tujci popolnoma prevzeli dejavnost, ki je tako pomembna za Slovenijo in podobno.

Privatizacija državnih telekomunikacijskih organizacij v dokumentih EU ni predpisana, vendar v svetu prevladuje prepričanje, da je možna uspešna liberalizacija le, če se izvede tudi privatizacijo državnih podjetij, ki delujejo v tej panogi. V pogojih liberaliziranega trga ni več razlogov, da bi te organizacije ostale v državni lasti, še posebej ne, če upoštevamo, da so državna podjetja praviloma manj uspešna. Kot glavna taka organizacija se tu pojavlja Telekom, katerega privatizacija bi morali izvesti tako kot v drugih državah, v več fazah. Država bi morala v začetnih fazah obdržala večinski delež kapitala, dokler se tržni odnosi ne stabilizirajo. Za naše razmere je bolj občutljivo vprašanje deleža in vpliva tujega kapitala. Določena višina tujega kapitala, ki bi morala biti precej večja od dosedanje, bi zelo verjetno delovala pozitivno.

Tarife govorne telefonije in fiksnega omrežja so v Sloveniji močno v neskladju s stroški. Nesorazmerja so večja kot v zahodnih državah. Po nekaterih ocenah bi bilo potrebno za izravnavo s stroški povečati cene lokalnih in medkravnih zvez za več kot 70%, cene mednarodnih zvez in novih priključitev pa zmanjšati za več kot 50%. Ker se cene telekomunikacijskim storitvam v svetu nižajo, prestrukturiranje cen teh storitev ne bi smel biti problem, če ne bi ta proces povezovali s povečanjem cen in vplivom na življenjski standard na način, ki se močno razlikuje od v svetu običajnega načina. Čeprav je problem že dolgo poznan, je bilo v preteklosti bolj malo narejenega, da se te anomalije odpravijo.

Sklep

Telekomunikacije doživljajo povsod po svetu velike tehnološke in strukturne spremembe, katerim se v vzhodnih državah pridružujejo še problemi tranzicije. Zaradi formiranja svojih državnih organov in zakonodaje, so naše razmere še dodatno zapletene, kar je svojevrsten izziv za vse, ki se s temi dejavnostmi ukvarjajo. To bi bil lahko tudi eden od razlogov, da poteka prilagajanje telekomunikacijske zakonodaje in izvajanje strukturnih sprememb v Sloveniji počasneje kot v vseh ostalih evropskih državah. Vseeno najbrž bolj drži teza, da se ne zavedamo dovolj pomena, ki ga ima ta panoga kot osnova za uvedbo informacijskih tehnologij in s tem za hiter in kvaliteten gospodarski in družbeni razvoj.

Medtem ko se je Slovenija v pogledu tehnologije in tehnične regulative (tehnične zahteve za opremo, odobravanje terminalske opreme in radijskih postaj, zahteve v pogledu elektromagnetne združljivosti in podobno) močno približala standardom EU, je stanje pri liberalizaciji storitev, privatizaciji državnih podjetij in prilivu tujega kapitala še vedno na samem začetku. Verjetno temu zaostajanju ni vzrok samo skrb za nacionalne interese, kot se običajno prikazuje, temveč tudi (ali

pa predvsem) skrb za nekatere monopolne pozicije in posredno tudi za interese političnih strank. Nekateri znaki, kot so npr. dogajanja ob razpisu za GSM koncesijo, že kažejo, da zaostajanje v strukturnih spremembah pomeni tudi zaostajanje v razvoju panoge in da se v pogledu raznovrstnosti ponudbe in cenah storitev naš zaostanek samo povečuje.

Ugotoviti velja, da v telekomunikacijah pri nas skoraj ni tujega kapitala. Določena višina tujega kapitala, ki bi bila precej večja od dosedanje, vendar primerno dozirana in nadzorovana, bi nedvomno pozitivno delovala na nadaljnji razvoj telekomunikacij, tržno orientiranost in poslovnost, kot tudi na strokovno usposobljenost zaposlenih v tej panogi. Že danes bi se morali zavedati, da bomo morali kot pridruženi ali polnopravni član EU liberalizacijo in privatizacijo izvajati po principih prostega pretoka kapitala in drugih relevantnih pravih EU. Možnosti za zaščito nacionalnih interesov so večje, če te procese izvedemo čimprej, še večje bi imeli, če bi to že naredili v preteklih letih.

Konvergenca telekomunikacij, informacijskih tehnologij in medijev spreminja načine, kako uporabljamo informacijo in kako jo naredimo dostopno čim širšemu krogu uporabnikov. Ta proces je pravzaprav osnova za razvoj takoimenovane informacijske družbe. Zato bi bilo tudi logično, da bi čimbolj združili pristojnosti za urejanje javnih interesov na področju telekomunikacij, informacijskih tehnologij in medijev.

Slovenija se na področju telekomunikacij preveč zapira v svoje okvire in ima do telekomunikacij pasiven odnos. Telekomunikacije razume predvsem kot potrebno infrastrukturo za razvoj svojega gospodarstva in družbe, ne pa tudi kot prvovrstni generator dodane vrednosti in orodje za prodor v svet, še posebej zato, ker ima pomembno zaledje v svetovno uveljavljeni lastni industriji telekomunikacijskih sistemov in opreme. Slovenska industrija v segmentu telekomunikacijskih central spada po poslovnih rezultatih med prvih petnajst na svetu. Kljub temu v dosednji telekomunikacijski politiki Slovenije ne zasledimo idej o agresivnem prodiranju v tujino, o iskanju ustreznih strateških partnerjev na svetovnem trgu in o vključevanju v obstoječe ali nove telekomunikacijske združbe. Telekomunikacije so globalni fenomen, zato zapiranje v svoje okvire ni mogoče.

Slovenija je po razvitosti osnovnega telefonskega omrežja na nivoju manj razvitih članic EU, vendar zaostaja pri raznovrstnosti storitev, kot so npr. mobilne zveze, tudi za državami višegrajske skupine, kar pomeni, da bo treba dosednji nivo investiranja v to področje močno povečati, da bomo lahko v celoti izkoristili svoje gospodarske in naravne potenciale. Samo z avtocestami ne bomo prišli daleč, vsekakor pa ne do informacijske družbe.

Zakon o telekomunikacijah, sprejet leta 1997, predstavlja določen napredek pri prilaganju telekomunikacijskih dejavnosti normativom zahodne Evrope, vendar so rešitve, ki jih prinaša, večinoma na nivoju, ki je bil dosežen v zahodni Evropi v začetku devetdesetih let, zato mora Slovenija ta zakon čimprej spremeniti ali sprejeti novega.

LITERATURA

- Bešter, J. "Trendi integriranih inteligentnih omrežij", VITEL, 6. delavnica o telekomunikacijah, Brdo pri Kranju, november, Zbornik.
- Bond, J. 1997. Ch. Petit, World Bank, "Information revolution and emerging economies", International Telecoms Review 97, str. 3-7.
- May, Ovum Ltd., "Telecom alliances: The next stage of development begins", Telecoms Review 97, str. 18-20.
- "Putting 1998 in Perspective", intervju z M. Bangemannom, FT Telecoms World, fourth quarter 1997, str. 26-30.
- Vugrinec, J. 1977. "Zbliževanje telekomunikacijskih storitev, omrežij in tehnologij", VITEL, 6. delavnica o telekomunikacijah, Brdo pri Kranju, november, Zbornik.

Metka STARE¹

TELEKOMUNIKACIJE V LUČI PRIBLIŽEVANJA EVROPSKI UNIJI IN SODOBNIM TENDENCAM V SVETU²

O razvoju in pomenu telekomunikacij³ se v zadnjem desetletju in pol govori v presežnikih. Med najpomembnejšimi razlogi za to so:

- izredna dinamika rasti telekomunikacij v primerjavi z drugimi panogami (štirikrat hitreje kot rast celotnega svetovnega gospodarstva v obdobju 1985-95) in visoki dobički, ki jih pri tem realizirajo proizvajalci opreme, operaterji omrežij in ponudniki storitev;
- hiter in kontinuiran tehnološki napredek znižuje raven in strukturo stroškov, kar omogoča večjo učinkovitost uporabe telekomunikacij in uvajanje inovacij v mnoge proizvodne procese in storitve;
- korenite spremembe v odnosu držav do upravljanja in reguliranja telekomunikacij, ki se od popolne prevlade monopola močno nagibajo v smeri povečevanja konkurence;
- telekomunikacije se intenzivno vključujejo v vse pore gospodarstva ter vzpodbujajo ekonomsko učinkovitost, zato je narodnogospodarski vpliv investicij v telekomunikacije še posebej velik (Armstrong, Vickers 1996). Hkrati vplivajo tudi na različne sfere zasebnega in socialnega življenja.

Vse več držav (tudi držav v razvoju) spoznava pomen dobro razvitega sektorja telekomunikacij ne kot cilja samega po sebi, pač pa kot predpogoja za učinkovito delovanje gospodarstva, javnega sektorja in uprave, povečanje konkurenčnosti gospodarstva, njegov nadaljnji razvoj ter vključevanje v procese internacionalizacije in globalizacije. Moje osnovno izhodišče je, da se v Sloveniji zaradi nezadostnega poznavanja in še bolj zaradi površnega razumevanja premalo zavedamo vseh razsežnosti sodobnih telekomunikacij v gospodarstvu in družbi in se prepočasi odzivamo na dinamične procese v razvoju, upravljanju in reguliranju telekomunikacij. S tem se sami odpovedujemo izkoriščanju priložnosti, ki jih le-te nudijo.

Razvoj na področju telekomunikacij v razvitih državah

Čeprav je splošno priznano dejstvo, da je raven razvitosti telekomunikacij odvisna od ravni razvoja države (ponavadi merjene z BDP), pa velja dodati, da so

¹ Mag. Metka Stare, Center za mednarodne odnose, FDV.

² Prispevek je bil pripravljen v okviru Research Support Scheme of the OSI/HESP, no.944/1996

³ Telekomunikacije ponavadi obsegajo telekomunikacijsko opremo, infrastrukturo (omrežje) in storitve (storitve govorne telefonije in druge storitve). V članku se bomo osredotočili na infrastrukturo in storitve.

najvišjo stopnjo razvoja telekomunikacijskega sektorja dosegle tiste države, ki so začele najprej uvajati konkurenco na področje storitev in infrastrukture (ZDA, Velika Britanija, skandinavske države).

V EU so še v začetku osemdesetih let trdno zagovarjali monopol v telekomunikacijski infrastrukturi in govorni telefoniji, vendar so ugotovili, da so tudi zaradi tega cene njihovih telekomunikacijskih storitev precej višje od ameriških in da njihova podjetja zgublajo na konkurenčnosti v primerjavi z ameriškimi. Zato so začele države EU pod pritiskom poslovnih lobijev in zaradi povečanja učinkovitosti notranjega trga, vzpodbujati uvajanje konkurence in jo z odločnimi koraki tudi uresničevati, ne glede na nasprotovanje državnih monopolnih operaterjev. Tudi upoštevanje dejstva, da so razvite telekomunikacije podlaga za vrsto informacijskih storitev in predpogoj za vzpostavitev informacijske družbe, je prispevalo v temu. Prizadevanja za sprostitev telekomunikacij so dosegla vrhunec v začetku tega leta (1.1.1998), ko je EU popolnoma odprla trg telekomunikacij, torej tudi osnovno govorno telefonijo in omrežje⁴. Manj razvitim članicam oziroma tistim z majhnim omrežjem je dovoljeno prehodno obdobje petih let. Vendar pa so nekatere države EU (Grčija, Portugalska in Irska), ki lahko izkoristijo prehodno obdobje do popolne liberalizacije telekomunikacij že nakazale, da želijo to obdobje čim bolj skrajšati. Ugotavljajo, da zaščita ne prinaša željenih učinkov, zlasti pa ne nižjih cen in višje kakovosti storitev, kar se je pokazalo v državah, ki so prej uvedle konkurenco na področju telekomunikacijske infrastrukture in govorne telefonije (Velika Britanija, Švedska, Finska, Danska).

Postopoma je prevladalo prepričanje, da je uvajanje konkurence na področje telekomunikacij, ne glede na velikost države in razvitost panoge, nujna. Tudi sicer mnogi ugotavljajo (Baer 1996), da odlaganje uvedbe konkurence pomeni izgubo naslednjih koristi:

- večja raznovrstnost in hitrejša uvajanje inovacij v storitvah;
- nižje cene za uporabnike in zato večja uporaba storitev;
- večje investicije v telekomunikacijski sektor, ki prinaša nadpovprečne dobičke in zato pozitivno učinkuje na celotno gospodarstvo;
- povečanje produktivnosti uporabnikov telekomunikacijskih storitev, kar krepi rast in inovacije drugih sektorjev⁵ (privatnega in javnega).

Kako se Slovenija odziva na spremembe na področju telekomunikacij

Slovenija zaenkrat prednjači v osnovnih kazalcih razvoja telekomunikacij (gostota priključkov na 100 prebivalcev)⁶ med nekdanjimi socialističnimi državami,

⁴ Dejstvo, da zakon dovoljuje konkurenco, še ne pomeni, da dejansko obstaja učinkovita konkurenca, saj je moč nekdanjih monopolistov velika. Vendar pa njen obstoj pomeni stalni pritisk na nekdanjega monopolista, da poveča učinkovitost in se prilagodi zahtevam uporabnikov ter poveča inovativnost, kar vzpodbuja investicije in razvoj telekomunikacij.

⁵ Največje koristi ima storitveni sektor, saj so telekomunikacije omogočile inovacije v vrsti storitev (npr. naročanje in prodaja po telefonu, elektronska izmenjava podatkov, tele-bančništvo).

⁶ Ta kazalec ne upošteva mobilnih telefonskih priključkov.

čeprav primerjava z njimi ni povsem primerna, saj smo bili že pred začetkom tranzicije v razvoju telekomunikacij daleč pred temi državami. Sedaj se nam nekatere že približujejo zaradi zelo dinamičnega razvoja na področju telekomunikacij v devetdesetih letih. Za povprečjem EU kar precej zaostajamo, manj pa za slabše razviti državi EU (Tabela 1). Nekatere analize ugotavljajo (Teleconsult 1997), da bi ob sedanji dinamiki naraščanja priključkov potrebovali skoraj 10 let da dosežemo povprečje EU.

Tabela 1: Število telefonskih priključkov na 100 prebivalcev, 1990, 1995

Država	1990*	1995*	1995**
EU***	42,6	53,0	-
OECD	41,3	47,2	54,4
Avstrija	41,8	46,6	51,1
Belgija	39,3	45,6	47,9
Finska	53,5	55,0	74,9
Irska	28,1	36,7	40,4
Portugalska	24,1	36,1	39,6
Švedska	68,3	68,1	90,9
ZDA	54,6	62,7	75,6
Česka republika	15,7	23,2	23,7
Madžarska	9,6	21,1	23,7
Slovenija	21,5	31,4	32,8

* Število fiksnih telefonskih priključkov na 100 prebivalcev

** Število fiksnih in mobilnih telefonskih priključkov na 100 prebivalcev

***Za leto 1990 je poprečje EU12, za leto 1995 pa poprečje EU15

Vir: OECD Communication Outlook 1997, str. 50, Statistični letopis RS 1996, str. 353, World Development Indicators 1997, World Bank, Panorama of EU Industry 1997.

Ob primerjavah z razvitimi državami je potrebno upoštevati še naslednje. Izkušnje razvitih držav kažejo, da se dinamika naraščanja števila priključkov na 100 prebivalcev ustali pri številu 60, pri čemer niso upoštevani mobilni priključki, ki v zadnjih letih naraščajo veliko bolj dinamično kot fiksni⁷. V državah srednje in vzhodne Evrope je slika drugačna, saj se je po nekaterih podatkih naraščanje števila priključkov zaustavilo že pri številu 40. To potrjuje primer tistih slovenskih krajev, ki so že dosegli takšno gostoto. Vzroki še niso popolnoma jasni, verjetno pa so tudi posledica cenovnih neravnovesij (cena priključka je pri nas relativno visoka), nižje ravni dohodka kot v razvitih državah, ki vpliva na to, da se povečuje zlasti

⁷ V letu 1995 je število novih mobilnih telefonskih priključkov v svetu prvič preseglo število novih fiksnih priključkov. Rekorderti na tem področju so skandinavske države. V letu 1995 je bilo razmerje med novimi fiksnimi in mobilnimi priključki na Finskem 1:41, na Norveškem 1:10 in na Švedskem 1:13,6, kar je vsekakor posledica geografskih značilnosti.

število mobilnih priključkov pri premožnejših slojih in pri poslovnih subjektih, ki že imajo en fiksni priključek. Zaradi tega bo potrebno med kazalce razvoja telekomunikacij nujno vključevati celotno število telefonskih priključkov (glej Tabela 1).

Čeprav je izboljšanje dostopa do telekomunikacij oziroma povečanje gostote priključkov osnova hitrejšega ekonomskega in socialnega razvoja, je očitno, da postajajo tudi drugi kriteriji razvoja telekomunikacij pomembni, seveda ko je enkrat dosežen določen nivo dostopa. To se nanaša zlasti na zmogljivost omrežja, kakovost storitev, hitrost prenosa velikih količin podatkov, uvajanje novih storitev prilagojenih zahtevam potrošnikov, kar vse zahteva ogromna vlaganja in konkurenčno okolje.

Domači monopolni operater telekomunikacij je v zadnjih letih (tudi pod vplivom prevladujočih gibanj v razvoju telekomunikacij v svetu) dosegel hitro rast števila priključkov (od 24 na 35,5 priključkov na 100 prebivalcev med leti 1991-97) in posodobitev omrežja (skoraj 70 odstotna stopnja digitalizacije omrežja), močno zmanjšal število čakajočih na novi priključek ter uvedel nekatere nove storitve, kar je zahtevalo znatne investicije. Obenem je vlada začela z usklajevanjem tarif s ciljem približevanja poprečju v EU.

Dosežki Telekoma so nedvoumni, precej manj pa smo lahko zadovoljni z ravnanjem države, ki regulira področje telekomunikacij. Novi zakon o telekomunikacijah⁸ iz leta 1997 uvaja konkurenco na področje mobilne telefonije, medtem ko ostaja osnovna govorna telefonija in upravljanje omrežja monopol Telekoma do konca leta 2000. Cenovna politika telekomunikacijskih storitev ni utemeljena na dejanskih stroških, usklajevanje z evropskimi standardi pa poteka zelo počasi. Tudi pri razvoju in financiranju infrastrukture se ne upošteva potrebe in nujnosti vključevanja privatnih investorjev in po bolj komercialnem pristopu, ki prevladuje v svetu (IFC, World Bank 1997).

Vprašanje je, ali odlaganje uvedbe konkurence na področju osnovnih telekomunikacijskih storitev in omrežja v Sloveniji komu koristi in kdo s tem izgublja? Slovensko gospodarstvo je vse bolj vpeto v mednarodno menjavo (delež menjave blaga in storitev v družbenem bruto proizvodu dosega okoli 110 odstotkov), v dnevne povezave s strateškimi partnerji v tujini, v vsakodnevno izmenjavo informacij z njimi, v mednarodni pretok kapitala in storitev⁹. Učinkovitost teh povezav vse bolj vpliva na njegovo konkurenčnost. Z intenziviranjem stikov z EU se bo ta trend samo še okrepil in tudi uprava in ves javni sektor bodo izmenjavali vse več informacij s tujino. S tem se povečujejo potrebe po novih storitvah in infrastrukturne zmogljivosti za njihovo uporabo bodo opredeljevale našo sposobnost za hitro in kakovostno komunikacijo.

Delež mednarodnega telefonskega prometa v Sloveniji se v primerjavi z domačim stalno povečuje (v letu 1996 je obseg mednarodnega prometa že

⁸ Ker je od predloga do končnega sprejema zakona poteklo več let, je ta zakon bolj usklajen z evropsko zakonodajo iz začetka devedesetih let. Ni zasnovan na tržnih principih, zato ga bo nujno spremeniti (Medved, 1997).

⁹ Zlasti mednarodna menjava storitev z visoko vsebnostjo znanja in informacij (npr. računalniške, inženirske in izobraževalne storitve) je vitalno odvisna od moderne in učinkovite telekomunikacijske podpore.

prekosal domačega). Ker so cene mednarodnega prometa še vedno višje kot je poprečje v EU, so stroški komuniciranja s tujino višji, kar postavlja naše subjekte v slabši položaj v primerjavi s partnerji iz tujine, zlasti kadar gre za vsakodnevne stike v okviru raznih dolgoročnih poslovnih povezav. Po drugi strani je vprašljivo, če je omrežje domačega monopolista dovolj zmogljivo za omogočanje kakovostnega in hitrega prenosa naraščajoče količine podatkov oziroma, če lahko samo z lastnimi sredstvi in znanjem zagotovi potrebno dinamiko investiranja v posodobitev omrežja in storitev¹⁰.

V Sloveniji se ohranja monopol na področju govorne telefonije še skoraj cela tri leta (do konca leta 2000), čeprav javnost ne pozna utemeljenih razlogov. Če je to strateški interes države, potem ne upošteva vseh elementov strateškega pomena telekomunikacij v sodobnem gospodarstvu - to pa je predvsem vzpostavitev visoko zmogljivega, odprtega omrežja, ki bo omogočalo hiter, zanesljiv, kakovosten in učinkovit prenos množice podatkov med pravnimi in fizičnimi osebam ter njihovo povezovanje s tujimi partnerji, ki je ob zagotavljanju univerzalnega dostopa predpogoj za graditev informacijske družbe.

Pri nas se ob zadrževanju monopola v osnovni govorni telefoniji ne razmišlja veliko o tem, če gospodarstvo in potrošniki kaj izgubljajo. Na prvi pogled se zdi, da tudi nekateri drugi dejavniki ne govorijo v prid hitrejšega odpiranja konkurence: EU ni preveč kritična glede razvoja telekomunikacij v Sloveniji, tudi zato, ker še ohranjamo vodilno mesto med nekdanjimi socialističnimi državami; Slovenija zaenkrat ne odstopa od kriterijev EU, ki omogočajo manj razvitim članicam, da kasneje (do leta 2003) uvedejo konkurenco na trg govorne telefonije in infrastrukture; cene v domačem telefonskem prometu so zaradi tarifne politike, ki je v preteklosti subvencionirala domači na škodo mednarodnega prometa, še vedno nizke v primerjavi z EU. Na videz torej ni razlogov za hitrejšo uvedbo konkurence, saj slednja znižuje cene, pri nas pa bo potrebno za uskladitev s standardi EU cene v domačem prometu povišati¹¹.

Prednosti konkurence na področju telekomunikacij

Zgornje razmišljanje zanemarja več dejstev. Osnovni motiv za uvedbo konkurence na področju telekomunikacij je povečanje učinkovitosti in vzpodbujanje nadaljnega razvoja telekomunikacij. Konkurenca prinaša potrošnikom večjo izbiro in boljšo kakovost storitev, lažji dostop do znanja. Podatki OECD kažejo, da so koristi konkurence vidne v vseh sferah gospodarstva v obliki nove tehnologije, inovativnih in inteligentnih storitev in nižjih cenah telefonskih pogovorov. Tudi zaposlenost v sektorju telekomunikacij se je v državah z liberaliziranim trgom

¹⁰ Pri nekaterih novih storitvah se že pojavlja problem negativnih eksternih učinkov, ki izvirajo iz zastarelosti tehnologije central in preobremenjenosti oziroma premajhnih zmogljivosti omrežja.

¹¹ Ob tem se zanemarja, da je cena telefonskega priključka v Sloveniji občutno previsoka, da so višje tudi cene mednarodnih pogovorov in zakupa vodov (pri prenosu večjih količin podatkov je to zelo pomembno), torej da obstajajo še velike motnje v tarifni politiki, kar ne vpliva ugodno na razvoj telekomunikacij.

(ZDA, Velika Britanija, skandinavske države) od začetka devetdesetih let povečevala, medtem ko je v državah z monopolnim trgom padala.

Konkurenca sili vsakega monopolista, da izboljša kakovost storitev in se bolj potrudi za zadovoljitev zahtev kupcev, hkrati pa spodbuja investicije v ta sektor, ki imajo širše gospodarske učinke. Ko se proces enkrat sproži, deluje v smeri kontinuiranega inoviranja in povečevanja fleksibilnosti ponudnikov storitev. Da ta mehanizem deluje tudi pri nas kaže, ofenzivna promocija Mobitela v zadnjem času in ponujanje "ugodnih razmerij". Zaenkrat edini operater mobilne telefonije želi z dodatnimi popusti in storitvami pridobiti čim več naročnikov pred prihodom konkurence. V takšnem obnašanju ni nič napačnega, saj imajo od tega koristi potrošniki, hkrati pa se začneja tržna tekma, ki bo rezultirala v novih investicijah.

Napredek na področju telekomunikacij je bliskovit, prihaja do integracije in konvergence digitalnih medijev (npr. kabelske televizije in lokalne telefonije), zato lahko različne storitve tečejo po istih vodih. Z enim aparatom je možno telefonirati v omrežju mobilne in klasične fiksne telefonije, kar omogoča cenejše telefoniranje in optimalno dosegljivost za uporabnika, ki ima lahko eno naročniško številko za obe omrežji. Med zadnjimi inovacijami naj bi bila tehnologija, ki zagotavlja poceni in visoko hitrost dostopa do interneta preko omrežja elektro distributerjev, ki je bolj dostopno kot telefonsko. Težko je predvideti bodoče inovacije, ki lahko popolnoma spremenijo pomen sedanjih tehnologij. Bolj gotovo je, da je v takšnih razmerah čakanje in odlaganje uvedbe konkurence, ki pospeši uporabo novih tehnologij, lahko kontraproduktivno.

Znanje, ki je eden ključnih vzvodov razvoja, še posebej v majhnih državah, bo odvisno od sodobnega izobraževalnega sistema, temelječega na množični in splošno dostopni informacijsko-komunikacijski infrastrukturi, ki bo omogočala kvaliteten in hiter prenos informacij. Tudi ta vidik, in druge širše koristi, je potrebno upoštevati pri uvajanju konkurence v osnovne telekomunikacijske storitve in storitve omrežja.

Zato je predvsem v našem interesu, da te segmente telekomunikacij prej odpremo konkurenci, ne pa da se obnašamo kot da je to potrebno storiti samo zaradi približevanja EU. Pojavijo se lahko tudi negativne posledice sprostitve (npr. glede zagotavljanja dostopa do osnovnih storitev vsem uporabnikom, glede razvoja ruralnih telekomunikacij¹²), ki pa se lahko s sodobnimi rešitvami, s pomočjo EU skladov in ustrezno in bolj inovativno regulativo precej ublažijo.

Korak naprej, ne čakanje na prehodno obdobje

Priznati je treba, da hitrejša odpiranje telekomunikacijskega trga ni enostavno: zahteva ne samo ogromna vlaganja v infrastrukturo, temveč tudi v tehnologijo, v visoko kvalificirane in usposobljene kadre. Še zlasti je pomembno okrepiti znanje na področju regulacije telekomunikacij, saj regulacija ne bi smela ovirati, ampak slediti razvoju tehnologije in vzpodbujati monopolnega operaterja za tržno tekmo.

¹² V Sloveniji je gostota telefonskih priključkov na gospodinjstvo v urbanih naseljih dvainpolkrat večja kot v ruralnih.

To zahteva večjo fleksibilnost regulativne funkcije in njeno dejansko ločitev od lastniške funkcije¹⁵. Hkrati se je treba zavedati, da uvedba konkurence ni končni cilj in da obstaja več vrst konkurence (Helm, Jenkinson 1997).

Prvi korak v tej smeri bi lahko bila že strateška povezava dosedanjega operaterja z domačim ali s tujim partnerjem. Če želimo dobiček iz telekomunikacijskega sektorja zadržati doma, potem bi lahko konkurenco uvedli prej kot je opredeljeno v zakonu vsaj preko obstoječih alternativnih omrežij (Eles, železnica, kabelska televizija), ki že imajo infrastrukturo in jo tudi posodablajo. Slednja bi lahko služila vsaj nekaterim uporabnikom telekomunikacijskih storitev, ob zagotovitvi inter-operabilnosti z javnim telekomunikacijskim omrežjem pa tudi drugim uporabnikom. Konkurenca omrežij bi pospešila uvajanje bolj učinkovitega upravljanja pri monopolnem operaterju. Tudi EU je že pred leti omogočila konkurenco preko nosilcev vzporednih omrežij.

Vsekakor je nujno sodelovanje s tujimi strateškimi partnerji, ki je pomembno z vidika pridobivanja dodatnih sredstev za hitrejšo dinamiko investiranja v razvoj telekomunikacij, še bolj ključno pa je sodelovanje z njimi zaradi pridobivanja tehnologije in različnih znanj na področju upravljanja, organizacije, trženja in prilagajanja potrebam segmentiranih kupcev. To je področje, ki ga zaradi pomanjkanja tradicije in odsotnosti konkurence, kljub izboljšavam v zadnjih letih, še ne obvladamo.

Hkrati je potrebno takoj znižati cene za mednarodni promet na raven povprečja EU (v tem primeru odpadejo izgovori o inflacijskem vplivu kot pri povišanju cen v domačem prometu). Na ta način se lahko delno nevtralizira vpliv povečanja cen v domačem prometu na inflacijo in hitreje prilagodi tarife standardom v EU. Ker je po popolni sprostitvi telekomunikacij v večini držav EU tudi tam pričakovati zniževanje cen za lokalne klice, je zelo verjetno, da se tudi uskladitev naših tarif z evropskimi opravi hitreje in s tem omogoči hitrejša uvedba konkurence. Izkušnje govorijo, da je uvedba konkurence bolj kot privatizacija nujna za realizacijo ekonomskih koristi na področju telekomunikacij (Baer 1996).

Ker so telekomunikacije zelo donosen posel je logično, da so povezane s političnimi interesi po zadrževanju dobička v nacionalnih okvirih ali v okvirih ožjih političnih skupin. Slednje je zadrževalo tudi hitrejši sprejem zakona o telekomunikacijah. Z vidika razvoja in koristi poslovnih subjektov in potrošnikov je takšno obnašanje nerazumljivo. Razvojna vizija vladajočih struktur, ki regulirajo področje telekomunikacij, je v mnogih pogledih pomanjkljiva in izvira tudi iz neznanja. Lobiranje v prid vsestranskega in odprtega razvoja telekomunikacij, ki bo združevalo predstavnike stroke, poslovne skupnosti, raziskovalne in akademske sfere ter potrošnikov, brez političnega predznaka, bi se lahko obrestovalo in pospešilo pritisk na uvedbo konkurence. Tudi izkušnje nekaterih članic EU govorijo temu v prid.

¹⁵ Država je še vedno večinski lastnik (74%) Telekoma.

V pogojih hitrega napredka tehnologije, ki zahteva ogromne investicije pretežno privatnega kapitala v telekomunikacije, je težko verjeti, da bo odlaganje vstopa konkurence in s tem zaščita monopolista (ki mogoče tega niti ne potrebuje več) kasneje omogočila lažje soočenje s konkurenco; prej je pričakovati zaostajanje. Upoštevati je namreč treba, da se bodo telekomunikacijske družbe v EU po popolnem odprtju trga zaradi močne konkurence, razvijale še hitreje. Tudi liberalizacija telekomunikacij v okviru Svetovne trgovinske organizacije krepi te tendence na svetovni ravni¹⁴. Težko je predvideti, s kakšno situacijo se bo naš operater soočil čez tri leta. Cena, ki jo bomo plačali za počasnejše odpiranje trga telekomunikacij, bo bolj dinamična in fleksibilna tuja konkurenca in manjši domači trg. Po napovedih Bangemannovega poročila se "čas izteka in če ne pospešimo, bodo mnoge koristi prišle prepozno ali nikoli" (Bangemann Group 1994).

Pri tem bi morali upoštevati, da hitrejšje odpiranje trga telekomunikacij ni potrebno samo zaradi usklajevanja z zakonodajo EU¹⁵ (ki sicer omogoča celo prehodno obdobje do leta 2003), pač pa predvsem zaradi koristi, ki jih lahko ima od tega naše gospodarstvo pri krepitvi konkurenčnosti in vključevanju v procese internacionalizacije. Nedvomno pa bomo procese reform na področju telekomunikacij lažje izpeljali s hkratnim približevanjem in vstopom v EU, saj bomo lahko koristili pomoč za prilagajanje (PHARE in drugi programi in skladi), gospodarstvo pa bo imelo lažji dostop do strateških partnerjev.

LITERATURA

- Armstrong, Mark, Vickers, John. 1996. Regulatory Reform in Telecommunications in Central and Eastern Europe. *Economics of Transition*, vol.4, no.2, str. 295-318.
- Baer, S. Walter. 1996. Telecommunications Infrastructure Competition: The Costs of Delay. Dutton (ed.), *Information and Communication Technologies-Visions and Realities*, Oxford University Press, str. 353-370.
- Bangemann, Group. 1994. Europe and the Global Information Society: Recommendations to the European Council. High Level Group on Information -Society, Brussels.
- Doni, Rene. 1997. Swiss policy in the Sector of Telecommunications. Jaeger, Storgaard (eds.), *Telematics and Rural Development*, Research Centre of Bornholm, str.210-218.
- EU Accession Strategy of the Republic of Slovenia: Economic and Social Part (Draft). Ljubljana: Institute of Macroeconomic Analysis and Development, October 1997. Mimeo.

¹⁴ Sporazum Svetovne trgovinske organizacije o postopni sprostitvi mednarodne menjave osnovnih govornih storitev, ki vključuje tudi prisotnost tujih ponudnikov na domačem trgu, bo pričel veljati predvidoma sredi leta 1998, sklenilo pa ga je 69 članic. Slovenije ni med njimi, sporazum pa so med drugimi državami podpisale tudi Bolgarija, Češka, Madžarska, Poljska, Romunija in Slovaška. To je še en dokaz več, da ne sledimo tendencam v svetu na področju telekomunikacij.

¹⁵ Strategija vključevanja Slovenije v EU povzema takšno dinamiko uvajanja konkurence kot je opredeljena v zakonu o telekomunikacijah.

- Helm, Dieter, Jenkinson, Tim. 1997. The Assessment: Introducing Competition into Regulated Industries. Oxford Review of Economic Policy, Vol.,13, No.1, str. 1-14.
- IFC, World Bank, Private Investment in the Infrastructure of the Republic of Slovenia, december 1997.
- Isemann, Harald. 1998. Telekomunikacije v Avstriji. Vestnik, Evropska priloga, 12. marec, str.48.
- Kovač, Bogomir. 1998. Slovenski telekomunikacijski paradiž. Vestnik, Evropska priloga, 12. Marec, str.51.
- Mansel, Robin. 1996. Innovation in Telecommunication: Realizing National Policy Goals in a Global Marketplace. Dutton (ed.), Information and Communication Technologies-Visions and Realities, Oxford University Press, str. 371-386.
- Medved, Alfonz. 1997. Regulacija in liberalizacija telekomunikacij. Zbliževanje fiksnih in mobilnih omrežij ter storitev, referat na 6. delavnici o telekomunikacijah Elektrotehniške zveze Slovenije. Brdo, 17-18. november.
- OECD Communication Outlook 1997, Vol. I. OECD, 1997. 188 str.
- TELECONSULT: Phare; Alternative Models for the Development of Rural Telephony, Summary Report, 1997, 18 str.
- World Development Indicators 1997, World Bank.

EVROPSKI PARLAMENT, OSREDNJA DEMOKRATIČNO LEGITIMIRANA USTANOVA EVROPSKE ZVEZE /UNIJE¹

Uvod

Evropski parlament (EP) je osrednja demokratično legitimirana ustanova Evropske unije (EU) (v EU-jevskem žargonu temu rečemo institucija). Ima pomembne zakonodajne, proračunske, kontrolne in politične kompetence; njihovo izvajanje pa dandanes že neposredno vpliva na pravno stanje in na vsakdanje življenje v državah evropske celine. Dolgoročno pa pripada prav Evropskemu parlamentu naloga najvišje vseevropske demokratične avtoritete.

Evropski parlament je bil že od vsega začetka važen motor evropskega integracijskega procesa, ki si je prisvojil pravico do splošnih, enakih in direktnih volitev (1979) in ki je imel bistveni delež pri nastanku in sooblikovanju Evropske enotne listine (1986), Maastrichtske pogodbe (1992), in evropske Gospodarske in denarne unije (GDZ) z uvedbo evra, ter Amsterdamske pogodbe (1997). Evropski parlament si je torej polagoma pridobil svoje kompetence, ki mu jih nihče ne oporeka. Splošno mnenje je, da je treba priti v Uniji, z danes 370 milijonov in jutri 500 milijonov prebivalcev, do splošnega ali globalnega demokratičnega in institucionalnega ravnotežja, kajti sam obstoj takšnega multinacionalnega sistema je odvisen od demokratične ureditve političnega in družbenega dialoga na sploh. Prav iz teh razlogov je pričakovati, da bodo njegove kompetence in njegova politična avtoriteta še dalje rasle.

Volitve v Evropski parlament so v državah članicah EU žal pogosto protestne volitve - kar je izraz tega, da se ljudje tudi znotraj same EU ne zavedajo zadosti pomena, oblasti in razsežnosti dejanj te ustanove; to velja še zlasti za srednje- in vzhodnoevropske partnerje, ki morajo pri svojem delovanju nasploh, zlasti pa pri pristopnem procesu k EU, vedno bolj upoštevati Evropski parlament, če želijo dolgoročno in "strateško" uspešno zastopati in ščititi svoje legitimne specifične interese, hkrati pa aktivno in demokratično odgovorno sooblikovati evropsko stvarnost.

EP - temeljni principi

Internacionalizacija in liberalizem

Združevanje evropskih držav v skupno unijo ali federacijo je bilo zasnovano kot

* Mag. Bojan-Ilija Šnabl, asistent v Evropskem parlamentu, Avstrija.

¹ Autor je uporabljal izraz Evropska zveza (EZ), vendar smo v uredništvu zaradi poenotenja terminologije Evropsko zvezo spremenili v Evropsko unijo (EU).

povojni mirovni koncept, po katerem naj bi medsebojna gospodarska odvisnost, zlasti težke industrije, strukturno preprečila vsakršno vojno med evropskimi narodi. Današnja Evropska unija (EU) se je razvila iz prvotne Evropske skupnosti premoaga in jekla (ESPJ ali CECA, EGKS) v času napredujoče internacionalizacije ali globalizacije gospodarskih in družbenih odnosov in na podlagi liberalističnih vrednot svobodnega tržnega gospodarstva ter osebne, individualne odgovornosti. Kot vsaka vladajoča struktura, je tudi ta razvijala svoje miselne modele ter strukture in zakonitosti zastopanja interesov, ki jih je treba poznati in se po njih ravnati.²

Važna posledica teh svetovnih in evropskih razvojev je premik odločb od regionlane ali državne ravni na nadregionalno, evropsko (EU-jevsko) in pogosto celo najširšo mednarodno ali svetovno raven. Takšne odločbe pa imajo dolgoročne, posredne ali neposredne ali pa strateške posledice ne le za svetovno gospodarstvo, temveč pogosto tudi na lokalni ali državni ravni. Imajo pa dodatno lahko posebne vplive na gotove gospodarske panoge in sektorje ali pa na obstoječe socialne strukture. Podobno velja tudi za pravno pozitivistično izvajanje štirih osnovnih svoboščin Evropske unije (svoboden promet blaga, ljudi, kapitala in službenih dejavnosti) in za uvedbo Gospodarske in denarne unije (GDZ ali UEM, EMU, WWU) z evrom, kateri bodo morale vsaj dolgoročno pristopiti vse države članice razširjene Evropske unije.

Ob tej internacionalizaciji odločb pa dobijo lokalni, socialni, gospodarski ali politični interesi širšo evropsko dimenzijo. Poudarjanje liberalizma in individualne odgovornosti ima za posledico, da morajo prizadete interesne skupine, ki se kot takšne opredelijo, same svoje interese spoznati in analizirati ter jih v primernem ali v primernih forumih zastopati in ščititi ali braniti. To pa morajo storiti na podlagi analize evropske razsežnosti svojih potreb in želja ter njihovega pomena za integracijo ali pa za harmonizacijo v evropskem kontekstu ter njihovo usklajenost z raznimi temeljnimi načeli in svoboščinami Evropske unije (EU).

Evropski parlament je zaradi teh razvojev, pravnih kompetenc in svoje politične teže postal važen forum evropskega političnega dialoga. Njegova sestava, njegove kompetence in njegovo delovanje so tudi izraz razvoja evropskega integracijskega procesa. Prav tako kot EU-jevski socialni partnerji, a tudi predstavniki mednarodnih interesnih skupin kot so razne industrijske panoge, bodo morali partnerji iz srednje- in vzhodnoevropskih držav kandidatki za pristop k Evropski uniji, tako demokratični predstavniki kot socialni partnerji iz teh držav, upoštevati Evropski parlament pri svojem delovanju.

² Glej tudi: Bojan-Ilija Šnabl, "Lobiranje v Evropski uniji kot način uveljavljanja interesov - Evropski parlament, vzhodna integracija in socialni dialog", predavanje v Klubu Socius, 2.11.1997, v tisku;

Bojan-Ilija Šnabl, "Lobiranje v Evropski uniji s posebnim poudarkom na delo v Evropskem parlamentu", v: Poročevalec Državnega sveta Republike Slovenije, Ljubljana 14.11.1997, letnik V, št. 7, s.8-13 (priloga Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana 14.11.1997, letnik XXIII, št. 53);

Bojan-Ilija Šnabl, "Pomen lobiranja v Evropski uniji", v: Parlamentarec, časopis državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana, št. 7, julij 1997, leto II, s.12-13;

Bojan-Ilija Šturm-Šnabl, "Lobiranje v Evropski uniji, širša dimenzija lokalnih interesov", v: Koroški koledar 1998, izdala Slovenska prosvetna unija, založba Drava, Celovec 1997, s.122-127.

EP - subsidiarnost in overruling

Pravna in institucionalna struktura današnje Evropske unije (EU) je seveda posledica zgodovinskega razvoja na podlagi menjajočih se potreb znotraj evropskih državnih in nadnacionalnih tradicij, ki so bile po eni strani prilagojene posebnim potrebam in strukturnim silam, ki se pa po drugi strani ob napredujoči integraciji postavljajo kot dodatna, nadrejena institucionalna plat, kjer ima ob veljavnosti *principa subsidiarnosti*³ EU-jevsko pravo prednost nad državnim pravom.⁴

³ Princip subsidiarnost, kot je zajamčen v Maastrichtski pogodbi, omejuje možnost intervencij EU. Upravne odločbe v EU naj bi namreč padale na ravni, ki je najbližja posameznemu državljanu. Vendar morajo biti istočasno združljive tudi s principom zaželenosti učinkovitosti in odmerjene glede pomena vprašanja. Ta princip bi naj bil neka protiutež napredujoči globalizaciji, ki privede do tega, da se obravnava vedno več vprašanj na ravni Zveznega interesa.

Glej: člen 3b Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti, lit.: *Europäische Union, Textsammlung, 1995. Hgb.: Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1995. Band I, Teil I, ISBN 92-824-1238-5. Band I, Teil II, ISBN 92-824-1178-8.*

Unione Europea, Raccolta dei trattati, Tomo I, Volume I 1993. Ed. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1993. ISBN 92-824-1065-X.

* 1. Pravo EU je dodatno pravo: Za vse nove države članice velja, da prevzamejo "acquis communautaire", veljavno pravo EU ali "pridobljeno pravno stanje Skupnosti", ki tako postane dodatno pravo k že obstoječim nacionalnim pravom. EU ima nove in lastne pravne vire, ki imajo posebna imena, ki niso del splošnega mednarodnega prava, ampak so supranacionalno pravo. Njihov pravni učinek je poseben in deloma celo izven znanih osnovnih pravnih pravil (pravilo *lex specialis* ali *lex posterior*). Dodatna posebna značilnost pa je, da zahtevajo posebno ali drugačno interpretacijo. Deloma nudi pravo EU direktno veljavne pravice, ki jih ni treba uveljaviti preko posebne zakonodaje v državah članicah. Poleg tega pa velja, da je pravo EU nujno merilo za interpretacijo nacionalnega prava.

2. Razvrstitev znotraj pravnega sistema EU: Pravni sistem EU razloči med primarnim in med sekundarnim pravom. Primarno pravo ima prednost pred sekundarnim pravom.

2.1. Primarno pravo (P-ES, P-ESPJ, P-EU, P-Euratom): K primarnemu pravu prištevamo osnovne mednarodne pogodbe štirih skupnosti. V praksi je posebno pomembna pogodba o Evropski skupnosti (P-ES), na katero se osredotoči prispevek. V principu so naslovnice P-ES le države članice. Določila torej v večjem delu primerov nimajo direktnega vpliva na odnose med zasebniki. Isto velja za področje javnega prava, kjer P-ES praviloma ni neposredna pravna podlaga za pravice posameznika. Vendar obstoja veliko število izjem, ki izvirajo iz pravosodnega dela Evropskega sodišča. Tako je le-to npr. sodilo, da je člen 119 P-ES (enakopravnost pri plačilu za moške in ženske) direktno veljavna pravna podlaga nasproti javnim in privatnim delodajalcem. Na področju javnega prava pa je sodišče razsodilo, da je npr. člen 7 P-ES (enakopravnost EU-inozemcev) in člen 48 P-ES (pravica proste selitve delojemalcev) direktno veljavno pravo nasproti državnim ustanovam. Enako velja za člen 56 P-ES (pravica svobodne naselitve) in člen 59 P-ES (pravica svobodne službe).

2.2.1. Sekundarno pravo: Smernice. Smernice ES slonijo na členu 189, 3 P-ES. Smernice štejejo med obvezno veljavno pravo in niso le neke neobvezne politične črte. Naslovljenec norm je edinole država članica in ne posamezni državljan. Cilj smernice je, da nacionalni zakonodajalec izdelava primeren zakon ali da spremeni že obstoječe zakone. Zato smernica določa gotov rok. Smernice stoffjo torej za nacionalnim pravom. Same po sebi torej niso primerne za uveljavitev pravic nasproti privatnikom (npr. delodajalci). V primeru javnega prava in javne uprave pa obstoja izjema k temu principu. Evropsko sodišče redno razsodi, da so smernice, za katere država članica sploh ni izdala izvajalnega zakona, ali ne korektno ali pa ne pravočasno, po odtoku nekega roka, direktno uporabne. Edini pogoj je, da so določila dosti natančna, da so lahko osnova subjektivnih pravic. Pojem "javne ustanove" je za neposredno veljavnost določil smernic zelo široko zasnovan. Mednje Evropsko sodišče prišteva tudi "nacionalizirana" podjetja ali pa takšna, na katere ima država članica direkten vpliv. Poleg tega pa velja tudi princip zvestobe skupnosti (člen 5,2 P-ES), ki zahteva, da vse javne ustanove interpretirajo nacionalno izvajalno pravo v smislu smernic.

To pomeni, da postane zlasti Evropski parlament zaradi vedno večje prepletenosti mednarodnega gospodarstva ter zaradi poglobljajoče se integracije evropskih držav kakor tudi zaradi lastne notranje harmonizacijske dinamike, važen legislativen organ v državah članicah samih, kjer pride do tako imenovanega "overruling-a", to je harmonizirane usmeritve nacionalnega prava na podlagi evropskega prava. Podobno pa že danes velja v državah kandidatkah za pristop k EU, saj so se le-te obvezale, da bodo prevzele ob svojem pristopu celoten tako imenovani "acquis communautaire", torej celotno obstoječe pravno stanje EU. Vendar bodo mogle le-te šele po svojem pristopu k EU to pravo tudi formalno sooblikovati; do tedaj pa jim le ostane možnost lobistične promocije lastnih specifičnih potreb in stališč.

Zakonodajalca Evropski parlament in Svet

Porazdelitev kompetenc, to pomeni zakonodajalne in izvajalne oblasti posameznih institucij, kot so to Svet Evropske unije (tudi Svet (strokovnih) ministrov)⁵, Evropski svet,⁶ Evropski parlament in Evropska komisija⁷, so se močno pri-

2.2.2. EU-odredbe: Odredbe EU slonijo na členu 189,2 P-ES. Pravni značaj ES-odredb je primeren temu zakonu. ES-odredbe so neposredno veljavno pravo na ravni zakona in po objavi vežejo vsakogar, javne ustanove kot tudi privatnika. Od nacionalnega zakona se razlikuje le v tem, da EU-odredbe niso objavljene v nacionalnem uradnem listu, temveč v uradnem listu EU (izdaje v jezikih držav članic).

2.2.3. "Mehko" pravo: priporočila in odločbe, ki slonijo na členu 189,4 P-ES, ne zagotavljajo subjektivnih pravic, ne privatnim ne javnim ustanovam. V praksi je njihov pomen bolj politične narave, vendar so lahko pomoč za interpretacijo prava.

glej: EU-Handbuch (Informationsmappe), Hgb. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Wien 1995.

⁵ Svet Evropske unije ali Svet (strokovnih) ministrov (ni Svet Evrope v Strasbourgu) je pretežno legislativni organ. Njegovi člani so (15) strokovni ministri 15 držav članic. Njegov sedež je v Bruslju. Aprila, junija in oktobra meseca pa zaseda v Luxemburgu. V mednarodnem pravu je to edinstvena institucija. Ima legislativno kompetenco (nekoč edino), izdelava politične cilje, koordinira nacionalne politike. Svet ima značilnosti supranacionalne in, skratka, tudi meddržavne institucije. Odloča ali z večino ali pa enoglasno. Nekoč je bil Svet edini zastopnik nacionalnih interesov, vendar ima sedaj Evropski parlament (EP) zakonodajno kompetenco in politično težo, kot je bilo zapisano v P-EU.

Demokratska legitimacija Sveta izhaja iz dejstva, da so njegovi člani ministri držav članic. Svet ima dandanes redne seje k 25. novem. Svet "splošnih zadev" (zunanj ministri), Svet "gospodarstvo in finance" (ECOFIN) ter Svet "kmetijstvo" zasedajo mesečno, ostali (prevoz, okolje, industrija idr.) pa 4-krat letno.

Predsedstvo v Svetu imajo zaporedoma države članice po šest mesecev od januarja do junija in od julija do decembra. Zamenjajo se manjše in večje države. Kakšen bo sistem po razširitvi Evropske unije (EU), pa bo šele določila naslednja Vlada konferenca, ker se akterji pri zadnji niso mogli zediniti. Prav zaradi razširitve ima predsedstvo Sveta poseben pomen, ker pripravlja in vodi vsa zasedanja Sveta, izdelava kompromise in pragmatične rešitve problemov in zagotovi koherenco in kontinuiteto odločb.

⁶ Evropski svet (vrh-EU) združuje šefe vlad in predsednike držav članic. Zaseda najmanj 2 krat letno. Tega srečanja se udeleži tudi predsednik Evropske komisije (EK). Predsednik Evropskega parlamenta (EP) je vabljen, da ob otvoritvi predstavlja svoje želje. Evropski svet pridobiva na pomenu, ker postavlja prioritete in cilje in obravnava vprašanja, za katera se ministri v ministerskem svetu niso mogli sporazumeti. Evropski svet poroča po vsakem zasedanju Evropskemu parlamentu (EP) in letno objavlja poročilo o napredkih zvezne politike. Glavna naloga Evropskega sveta pa je, da določi politične cilje EU in da izdelava splošne smernice Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP ali PESC, GASP).

lagodile spreminjajočim se potrebam širjajoče se Unije z močno integracijsko in harmonizacijsko dinamiko in so povečale ne le same zakonodajne kompetence Evropskega parlamenta, ampak tudi politično težo EP, tam kjer nima pravne ali zakonodajne kompetence.

Prvi steber

Tako Maastrichtska kakor tudi Amsterdamska pogodba (slednja še ni ratificirana) sta povečali zakonodajne pristojnosti Evropskega parlamenta v prvem stebru, ki združuje centralne in "vsakdanje" politike.

To so politike treh osnovnih skupnosti (Evropska skupnost premoga in jekla (ESPJ), Evropska gospodarska skupnost (EGS) ter Evratom), politike štirih osnovnih skupnostnih svoboščin (svobodni promet blaga, svobodni promet kapitala in plačil, svobodni promet služnostnih dejavnosti, svobodni promet oseb, ki vsebuje svobodo gibanja (nesamostojno zaposlenih) delojemalcev in svobodo izbire kraja nastanitve in prebivališča samostojno poklicno aktivnih oseb), poleg tega pa še politike kot so skupna agrarna politika (SAP ali PAC), skupna prometna politika, skupnostna konkurenčna politika ali pa Gospodarska in denarna unija (GDZ), strukturni skladi, skupnostna socialna politika, zlasti Evropski socialni sklad ter nove kompetence Unije (izobraževanje, mladina, kultura, transevropsko omrežje (TEO), industrijska politika in zaščita potrošnika in zdravstvo). Svet na tem področju s svoje strani odloča večinsko, ponekod s kvalificirano večino (62 glasov).

⁷ Evropska komisija (EK) ima 20 članov. Po dva člana imajo Nemčija, Španija, Francija, Italija in Velika Britanija, po enega člana pa ostale manjše države. Mandat traja 5 let (1995-2000). Njen sedež je v Bruslju. V izvajanju svojih odgovornosti so komisarji popolnoma neodvisni od vlad držav članic in zastopajo edine interese Evropske unije (EU). Pričakuje se tudi, da stojijo za vsemi odločbami komisije, tudi če so bile le-te sprejete z večino. Čeprav v okviru Vladne konference, ki pravkar poteka, nekateri razmišljajo, da po razšitvi EU naj ne bi imela več vsaka država "svojega" komisarja, menijo drugi, predvsem predstavniki manjših držav, da je prav to tudi važen faktor za priznanje in vnašanje regionalnih posebnosti in demokratičnega ravnotežja v razvoj. Vsak komisar prinese namreč s seboj svoje zaletje in nacionalne skušnjaje, ki potem strukturno vplivajo na delovanje Komisije in tako zajamčijo nacionalne interese tudi v Evropski komisiji (EK). Demokratična legitimacija komisarjev je potrjena s tem, da so podrejeni vedno močnejši kontroli Evropskega parlamenta (EP), ki tudi potrjuje njihovo imenovanje na mesto komisarja. Evropski parlament (EP) tudi lahko izreče nezaupnico Evropski komisiji (EK), ki mora potem v celoti odstopiti. Komisija ima 24 generalnih direktij in 15 posebnih služb. Vodja generalne direktije je generalni direktor, ki je podrejen svojemu pristojnemu komisarju. Komisija je eksekutivni organ Evropske unije (EU) in ima tri centralne naloge:

1. Komisija je "zaščitnica pogodb" in strukturno deluje v smislu evropske integracije (zagotovi pravilno izvajanje zveznega prava s strani držav članic in lahko ob primeru sproži tožbo pri Evropskem sodišču);

2. Komisija ima edino pravico zakonodajne iniciative (razen v področjih zunanje in varnostne politike, pravosodja in notranjih zadev, kjer predvideva Evropska zvezna pogodba (P-EU ali Maastrichtska pogodba) sodelovanje vlad držav članic. Sicer pa lahko izdelata predloge, tako kot nacionalne vlade); in

3. Komisija izvaja pravo Evropske unije (EU) in njeno politiko. V tem sklopu tudi opravlja Zvezni proračun, izdelata izvajalne določbe posameznih členov P-EU, zagotovi upoštevanje pravil fair playa gospodarskega tekmovanja, štiti unijo pred dumpingom tretjih držav, izdelata kooperacijske pogodbe s tretjimi državami (npr. Lomé-pogodba) in izvaja programe kot so Phare in Tacis ali Meda.

Drugi in tretji steber

Obenem pa obstoja politična želja po harmoniziranju politik drugega in tretjega stebra, to sta področji Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) ter sodelovanja na področjih pravosodja in notranjih zadev. S tem je z demokratičnega vidika nujno povezano ojačenje kontrolnih političnih, dolgoročno pa tudi legislativnih kompetenc Evropskega parlamenta. Evropski parlament si že danes uspešno prizadeva, da bi svojo politično avtoriteto potrdil. Sicer pa potrebujejo njegove odločbe soglasje v Svetu (razen pri skupnih akcijah, kjer je treba le še kvalificirano večino).⁸

Zakonodajni postopki

Tudi razvoj zakonodajnih postopkov EP podčrtuje pomen parlamenta, kajti novejša pogodba ne predvidevajo več le *postopek posvetovanja*, kjer pa ima sicer EP politično avtoriteto, temveč predvidevajo *postopek sodelovanja*⁹ (člen 189c pogodbe o Evropski uniji, P-EU) (v zadevah prometa ali okolja npr.) in *postopek soodločanja*¹⁰ (člen 189b P-EU), ki velja za novejša kompetence EU, kot so zadeve notranjega trga, raziskovanje in tehnološki razvoj, zaščita okolja, zaščita potrošnika, izobraževanje, prosveta in zdravstvo ter končo tudi *postopek privolitve*, ki velja za važne mednarodne pogodbe, ki so bistvenega pomena za EU kot so razširitev, asociacijske pogodbe, pogodbe z važnimi tretjimi državami ter za pravico svobodne selitve, izvedbo in nameni strukturnih skladov, opredelitev nalog in kompetenc Evropske centralne banke (ECB)¹¹ ali volilni postopki v Evropskem parlamentu. Prav strukturni pogoji delovanja zakonodajnih organov - multinacionalnost v Svetu in v EP -, potrdijo pomen konsenzualnega ali harmoniziranega odločanja.

Že sam oris porazdelitev institucionalnih pristojnosti in zakonodajnih postopkov kaže rastoči pomen Evropskega parlamenta. To velja še posebej zato, ker se bodo zaradi splošne politične želje spremenili postopki znotraj Sveta; posplošeno bi bilo večinsko glasovanje tam, kjer ga še ni. Tako bi padlo obvezno soglasje in s tem možnost veta v Svetu, zlasti ker bo v bodoče dvajset ali več držav članic EU.

⁸ V teh področjih je Svet iniciator politike kot tudi odločilni organ. Sodelovanje v področjih pravosodja in notranjih zadev naj omogoča eno izmed osnovnih pravic, namreč pravico do proste selitve znotraj Evropske unije (EU) ter koordinirane akcije v zadevah skupnega interesa. Med področja tega skupnega interesa šteje kontrola zunanjih meja Unije, politika azila, politika priselitve, boj proti terorizmu in mamlom ter proti drugimi oblikam težkega mednarodnega kriminala.

⁹ V postopku sodelovanja (člen 189c P-EU) (v zadevah prometa ali okolja npr.) sta predvideni dve branji v skupščini. Po prvem stališču Evropskega parlamenta (EP) izdela Svet skupno stališče. Če pride v teku treh mesecev do drugega branja v skupščini, potem parlament lahko sprejme skupno stališče z navadno večino ali pa ga zavrne in spremeni z absolutno večino. (Če se Evropski parlament ne izjasni v treh mesecih, potem velja to kot molčeča privolitve k skupnemu stališču.) Komisija na to z utemeljivo spremeni osnovni predlog in ga posreduje Svetu. Svet potem v svojem drugem branju končno sklepa. Kadar prevzame stališče komisije rabi kvalificirano večino, kadar pa spreminja predlog ali kadar Evropski parlament (EP) odkloni prejšnji predlog, pa mora Svet soglasno sklepati.

¹⁰ Postopek soodločanja je podoben postopku sodelovanja, razlika je le, da predvideva tri branja v skupščini Evropskega parlamenta (EP). Kadar namreč Evropski parlament v drugem branju spreminja skupno stališče Sveta, pride do posredovalnega odbora, kjer je polovica članov iz parlamenta, polovica pa predstavnikov Sveta. Če pride do skupnega kompromisnega predloga, privolita Svet in parlament.

*Razmerje med prebivalstvom in težo v institucijah ter razmerje znotraj institucij: Evropskim parlamentom (EP), Evropsko komisijo in Svetom**

država članica	prebivalstvo v mio. 1993	članov v Evropskem parlamentu	članov v Evropski komisiji	glasov v Svetu ministrov
Nemčija	81,1	99	2	10
Italija	58,1	87	2	10
Velika Britanija	58,1	87	2	10
Francija	57,3	87	2	10
Španija	39,1	64	2	8
Nizozemska	15,3	31	1	5
Grčija	10,3	25	1	5
Belgija	10,1	25	1	5
Portugalska	9,8	25	1	5
Švedska	8,8	22	1	4
Avstrija	8,0	21	1	4
Danska	5,1	16	1	3
Finska	5,1	16	1	3
Irska	3,5	15	1	3
Luksemburg	0,4	6	1	2
<i>EU-skupaj</i>	<i>370,4</i>	<i>626</i>	<i>20</i>	<i>87</i>

Temu je treba še dodati tabelo držav kandidatk.

* Evropska centralna banka (ECB) (Banque centrale européenne - BCE, European Central Bank - ECB, Banco Central Europeo BCE, Europäische Zentralbank - EZB). V začetku leta 1998 sta Evropska komisija in Evropski denarni inštitut predložila konvergenčno poročilo. V začetku meseca maja 1998 pa bodo šefi vlad EU določili, katere države bodo lahko sodelovale pri Evropski denarni uniji (EDU). Čim bodo določene te države, pa imenujejo šefi vlad EU soglasno člane direktorija ECB. (Najnovejšo poročilo EP o demokratični odgovornosti poročanja (democratic accountability) g. Randzio-Plath, A4-0110/98, 0.4.1998 kaže, kako politično pomemben je postal EP v novih institucionalnih strukturah, saj bi bilo imenovanje članov direktorija nedoumljivo, če se bi EP po (obveznih) hearingih 7. in 8. maja 1998 izrazil proti njim. Zato se EP zaveda svoje visoke demokratične (in gospodarske) odgovornosti). Ko bosta ustanovljena Evropski sistem centralnih bank (ESCB) in Evropska centralna banka (ECB) s sedežem v Frankfurtu na Maini. 1.1.1999 bo začela Evropska denarna unija (EDU) z neprekinjenim določilom tečajev raznih valut do Evra s strani finančnih ministrov EU. 1.1.2002 pa naj bodo vpeljeni novi bankovci in kovanci Euro, najkasneje 1.7.2002 pa naj bo v državah članicah EGDZ veljaven le še Euro.

glej: *Traité de Maastricht, mode d'emploi*. Alain Barenboom, Jean-Claude Zylberstein éditeurs. UGE 10/18, Paris, 1992.

cit.: *Auf dem Weg zur EWWU (Stand 02. Januar 1997)*. Hgb. Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB), Bonn 1997. (Berichte und Analysen, Band 29).

* cit.: *Das Europäische Parlament und Österreich, Ausgabe 1997/98, 3. Auflage*. Hgb.: Informationsbüro des Europäischen Parlaments für Österreich, Wien, März 1997

Države kandidatke za pristop k Evropski uniji (EU)

Poljska (38.4.1994)	(39 mio. prebivalcev),	Litva (8.12.1995)	(3,5 mio. preb.),
Romunija (22.6.1995)	(23,3 mio. preb.),	Latvija (27.10.1995)	(2,5 mio. preb.),
Madžarska (1.4.1994)	(10,5 mio. preb.),	Slovenija (10.6.1996)	(2 mio. preb.),
Češka (23.1.1996)	(10,3 mio. preb.),	Estonija (24.11.1995)	(1,5 mio. preb.),
Bolgarija (16.12.1995)	(9 mio. preb.),	Ciper (3.7.1990)	(0,7 mio. preb.).
Slovaška (27.6.1995)	(5,3 mio. preb.),		

Ostanejo dolgoročno še nekdanje kandidatke: Norveška (4,3 mio. preb.), Malta (16.7.1990) (0,35 mio. preb.) in druge kot asociirana Turčija (56,5 mio. preb.) ali Švica (6,9 mio. preb.) in Hrvaška (4,8 mio. preb.).

Po-pristopne strategije

Kakšna bo natančna porazdelitev sedežev v Evropski komisiji, v Svetu ter v Evropskem parlamentu po pristopu vzhodnoevropskih držav še ni končno določeno. Znano je le, da naj bi Evropski parlament (EP) ne imel več kot 700 članov, zato da bi bilo zagotovljeno njegovo normalno delovanje. Amsterdamska pogodba na to vprašanje ne daje končnega odgovora.

Nekateri člani Evropskega parlamenta (ČEP) se sprašujejo, ali je takšna omejitev na 700 poslancev v EP za skoraj pol milijarde ljudi primerna z vidika demokratične reprezentativnosti, učinkovitosti in odgovornosti. Premajhno število poslancev v EP bi potemtakem pomenilo, da poslanci iz manjših držav, s premajhnim številom prebivalcev in striktnim uveljavljanjem principa en človek - en glas, ne bi mogli enakovredno predstavljati svoje države, saj ne bi mogli biti prisotni v večjem številu odborov in tako ne bi mogli v celoti spremljati in sooblikovati mnenja EP, kar bi ob rastočih ključnih političnih in zakonodajnih kompetencah EP, in odpravljanju soglasnosti v Svetu, vendarle bilo važno za zastopstvo specifičnih regionalnih ali družbenih interesov posameznih držav. Zato predlagajo poglobitev sedanjega mešanega sistema, kjer imajo že sedaj manjše države sorazmerno večje število poslancev, dodajo le minimalno število poslancev, približno 20 na državo, toliko kot je število odborov. V spreminjajočem se institucionalnem sistemu torej diskusija teče zelo diferencirano.

Miselni model glede Komisije in Sveta pa je npr.

1. da se omeji število komisarjev na 20;
2. da "velike" zgubijo drugega komisarja, dolgoročno pa, da nima vsaka država svojega komisarja;
3. da se spremeni teža glasov v Svetu, tako da se pri večinskih odločbah zagotovi določen odstotek zveznega prebivalstva. To bi lahko bilo zagotovljeno s postopkom dvojne večine - držav in prebivalstva - ali z določanjem glasov držav v Svetu prek števila prebivalstva.*

* Glej tudi: Amsterdam 17. Juni 1997. Ein neuer Vertrag für Europa, Leitfadens für Bürger. Luxemburg 1997, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, ISBN 92-828-0810-6.

EP - integracija ter družbeni in regionalni interesi

EP - motor integracije

Osnovna porazdelitev pristojnosti je pripisala Evropski komisiji vlogo "zaščitnice pogodb" z izključno pravico zakonodajne iniciative in vlogo izvajalnega organa, Svet naj bi zagotovil državne interese, Evropski parlament pa naj bi bil organ demokratične politične kontrole. Napredujoča integracija na vseh ravneh družbenega življenja pa je to osnovno strukturo nekoliko prilagodila potrebam. Evropski Svet šefov vlad in držav izdaja komisiji velike politične smernice, Evropski parlament je postal polnopravni zakonodajni organ s Svetom (strokovnih) ministrov. Strukturno je postal Evropski parlament poleg Evropske komisije, ki je "zaščitnica pogodb", motor evropske integracije.

Njegovi člani (ČEP) so izvoljeni iz vseh koncev EU in iz raznih družbenih slojev. Delujejo po eni strani v smislu evropske integracije, po drugi pa je njihova naloga tudi, predstavljati in zastopati najrazličnejše specifične družbene in regionalne interese. Ker pa si Svet s parlamentom deli zakonodajo, ki ima direktne posledice na zakonodajo držav članic EU, ČEP redno sodelujejo s svojimi nacionalnimi uradi in tako zastopajo ne le zahteve določenih (nedržavnih) interesnih skupin, temveč tudi zastopajo v tem forumu določene interese vlad držav članic.

EP - volilni sistem

Evropski parlament je edinstvena supranacionalna institucija z razsežnimi kompetencami, ki je zamišljena kot demokratična predstavnica evropskega ljudstva. Čeprav je enotni organ, do sedaj še nima poenotenega volilnega reda. Skupna je zakonodajna ali mandatna doba petih let. Naslednje vseevropske volitve bodo junija 1998. Ob pristopu zadnjih novih držav članic EU pa so le te imele izredne direktne volitve.

Zanj veljajo v državah članicah EU zelo različna volilna prava. Tako imamo drug poleg drugega večinski in proporcionalni volilni red. Tudi velikost volilnih krogov in povezanost posameznega ČEP do svojega volilnega kroga, je zelo različna. Različne državne tradicije in različni volilni redi tudi vplivajo na razporeditev mandatov na frakcije. Tako so npr. francoski poslanci (87 ČEP) prisotni v vseh frakcijah (vključno pri NV), italjanski poslanci v 8 frakcijah, Luksemburžani (vseh skupaj jih je 6 ČEP) v štirih, Nemci (99 ČEP) v treh (dveh velikih in eni manjši), Britanci v 6 (s tem da imajo 63 Labour-poslancev od skupno 87 britanskih sedežev), Avstrijci (21 ČEP) v 5 frakcijah (3 srednje delegacije in dva posamezna poslanca).

Vsak državljan EU ima volilno pravico v tisti državi članici EU, kjer ima življenjsko središče.

Glej: Das Europäische Parlament und Österreich, Ausgabe 1997/98, 3. Auflage. Hgb.: Informationsbüro des Europäischen Parlaments für Österreich, Wien, März 1997.

Poslanske skupine in delegacije

Poslanske skupine v EP – Evropski parlament (EP) ima 8 frakcij in nevezane člane Evropskega parlamenta (ČEP), ki združujejo 100 nacionalnih strank v 15 državah članicah.

*Tabela: poslanske skupine v EP.**

Frakcija Socialdemokratske stranke Evrope (SDSE ali <i>PSE</i>)	(214 ČEP)
Frakcija Evropske ljudske stranke (ELS ali <i>PPE</i>)	(181 ČEP)
Frakcija Unija za Evropo (ZZE ali <i>UPE</i>)	(57 ČEP)
Frakcija liberalnih in demokratičnih strank Evrope (LDSE ali <i>ELDR</i>)	(43 ČEP)
Konfederalna frakcija Združene Evropske levice/Nordijski zeleni levi (ZEL/NZL ali <i>EUL/NGL</i>)	(33 ČEP)
Zeleni	(28 ČEP)
Frakcija Evropske radikalne alianse (ERA ali <i>ARE</i>)	(20 ČEP)
Frakcija Evropa nacij (EN ali <i>EDN</i>)	(18 ČEP)
Nevpisani (NV ali <i>NI</i>)	(32 ČEP)

Pravilnik Evropskega parlamenta (EP) predvideva, da mora imeti vsaka poslanska skupina minimalno število članov, odvisno od njene nacionalne sestave ali porekla njenih članov. Več je v neki frakciji združenih nacij, manj je treba imeti članov, zato da bi strukturno bila v ospredju Evropska ideja, integracija in meddržavno sodelovanje, ne pa nacionalni interes:

najmanj 29 ČEP, če so vsi iz ene države članice,

najmanj 23 ČEP, če so iz dveh držav članic,

najmanj 18 ČEP, če so iz treh držav,

najmanj 14 ČEP, če so iz štirih ali več držav članic.

Nevpisani pa so posamezni ČEP, ki so sicer člani neke nacionalne strankarske delegacije, ampak niso člani nobene frakcije v EP.

*Tabela: sestava EP po poslanskih skupinah in državah članicah (ČEP)**

	Nem	It	Fr	ZK	Šp	NZ	Be	Gr	Port	Šv	Av	Da	Fin	Ir	Luks	skup
SDSE	40	18	15	63	21	7	6	10	10	7	6	4	4	1	2	214
ELS	47	15	12	18	30	9	7	9	9	5	7	3	4	4	2	181
ZZE	-	26	17	-	-	2	-	2	3	-	-	-	-	7	-	57
LDSE	-	6	1	2	2	10	6	-	-	3	1	5	5	1	1	43
ZEL/NZL	-	5	7	-	9	-	-	4	3	3	-	-	2	-	-	33
Zeleni	12	4	1	-	-	1	2	-	-	4	1	-	1	2	-	28
ERA	-	2	12	2	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	20
EN	-	-	11	1	-	2	-	-	-	-	-	4	-	-	-	18
NV	-	11	11	1	-	-	3	-	-	-	6	-	-	-	-	32
skup	99	87	87	87	64	31	25	25	25	22	21	16	16	15	6	626

stanje: februar 1997

* cit.: *Das Europäische Parlament und Österreich, Ausgabe 1997/98, 3. Auflage. Hgb.: Informationsbüro des Europäischen Parlaments für Österreich, Wien, März 1997.*

Delovanje poslanskih skupin v Evropskem parlamentu se razlikuje od dela nacionalnih parlamentov. Nadnacionalna sestava zahteva integrativno delovanje in skupni politični imenovalec znotraj skupine.

Pogosto pa se izkaže, da obstojajo ne le različna mnenja med različnimi svetovno nazorskimi skupinami, temveč se tvorijo tudi mnenja po kriterijih regionalne prizadetosti ali senzibilnosti. Znotraj frakcij so tako znane skupine držav sredozemskega morja, k dobivajo podpore iz strukturnih skladov ali pa npr. ČEP iz nordijskih držav, ki imajo poleg svetovno nazorskega pristopa še dodatne konvergenčne političnih interesov.

Nacionalne stranke, ki so včlanjene v eni izmed frakcij, imajo tudi zelo različne politične tradicije in težnje. Tako je npr. pojmovanje socialnega partnerstva od države do države različno, kar seveda močno oblikuje delovanje poslancev, ki so iz raznih držav, vključeni pa so v isto poslansko skupno.

Zato si poslanske skupine prizadevajo za enotno glasovanje, ne obstaja pa neka frakcijska obveznost za enotno glasovanje v odborih in v skupščinskem/plenarnem zasedanju parlamenta.

Delegacije – Poslanci ene nacionalne stranke tvorijo delegacijo. Njihove možnosti delovanja, zlasti kar se tiče npr. infrastrukture, so seveda odvisne od njihovega števila. Delegacije imajo važno vlogo koordinacije znotraj frakcije. Znotraj delegacije pa si poslanci razporedijo strokovno delo v odborih. Medtem ko si npr. nemške delegacije ali pa delegacija britanskih labour-poslancev lahko razdelijo strokovno delo v posameznih odborih in se specializirajo, so poslanci iz manjših delegacij politično odgovorni za širša območja ali pa celo za več odborov.

Odbori, medparlamentarne delegacije in skupščinsko / plenarno zasedanje

Odbori – Strokovno zakonodajno delo poteka v Evropskem parlamentu v 20 odborih in treh stalnih pododborih ter v začasnih odborih, ki imajo po 40 do 70 rednih članov. Strukturne okoliščine so privedle do tega, da je aktivno delovanje v odborih najvišjega pomena za dejansko sooblikovanje mnenja Evropskega parlamenta. Poročila se obdelajo po sistemu poročevalcev in senčnih poročevalcev iz drugih poslanskih skupin, kar zagotavlja medsebojno kontrolo in je zlasti faktor sinergij in angažmaja.

Dodatno obstajajo medparlamentarne delegacije, s katerimi vzdržuje EP stike skorajda z vsemi parlamenti v svetu ter Skupni parlamentarni odbori za privilegirane odnose s parlamenti asociiranih držav.

Medtem ko v nacionalnih parlamentih pogosto organizira delovanje frakcija in so v zakonodajni proces vpleteni tudi socialni partnerji, tako da so institucionalno vključeni v proces odločanja in so njihova mnenja skorajda obvezujoča, takšnega institucionaliziranega socialnega dialoga znotraj Evropskega parlamenta ni možno organizirati. Razne regionalne in družbene interesne skupine so zato

vključene v Gospodarski in socialni odbor¹² (GSO ali ECOSOC) ali v Odbor regij¹³ (OR ali Comité des régions); nekatere imajo celo posebno avtoriteto kot n.pr. Evropska sindikalna unija. Po drugi strani so v EP močno prisotne interesne skupine ali lobiji.

*Tabela: stalni odbori in pododbori v EP:**

odbor za zunanjo, varnostno in obrambno politiko	odbor za proračun
pododbor za varnostno politiko	odbor za proračunsko nadzorstvo
pododbor za človekove pravice	odbor za zunanjetrgovske odnose
odbor za gospodarsko, denarno in industrijsko politiko	odbor za razvoj in sodelovanje
pododbor za denarna vprašanja	odbor za regionalno politiko
odbor za zaposlovanje in socialne zadeve	odbor za promet in turizem
odbor za varstvo okolja, zdravstva in potrošnikov	odbor za kmetijstvo
odbor za statutarna vprašanja in imunitete	odbor za ribištvo
odbor za prosveto, mladino, izobraževanje in medije	odbor za inštitucionalne zadeve
odbor za notranje zadeve in osnovne svobščine	odbor za pravice žensk
odbor za pravne zadeve in državljanske pravice	odbor za peticije
odbor za znanstveno raziskovanje, tehnološki razvoj in energijo	

Skupščinsko zasedanje ali plenum

Evropski parlament zaseda redno teden dni na mesec ali dvanajstkrat na leto v Strasbourgu, po dva dni na mesec pa v tako imenovani mali skupščini ali malem plenumu v Bruslju. Do sedaj so skorajda vsi uradni jeziki (razen Luksemburščine in irščine) tudi uradni in delovni jeziki EP. V interni rabi prevladujejo sicer štirje delovni jeziki, zlasti v poslanskih skupinah. Dokumenti in skupščinska ter odborova zasedanja se pa prevajajo v 11 jezikov in to vedno direktno iz originala v ciljni

¹² Gospodarsko-socialni odbor (GSO) (Economic and Social Committee (ECOSOC), Comité économique et social (CES), Wirtschafts- und Sozialausschuß, (WSA)) je svetovadni organ in je sestavljen iz predstavnikov različnih interesnih skupin gospodarskega in socialnega življenja, kot so to proizvajalci, kmetje, prevozniki, delojemalci, obrtniki, mali trgovci, svobodni poklici itd. Razporejeni so v treh približno enako velikih skupinah: delodajalci (skupina I), delojemalci (skupina II) ter razni interesi (skupina III). Svoj sedež ima Gospodarsko-socialni odbor v Bruslju.

GSO ima 222 članov in sicer po 24 iz Nemčije, Francije, Italije in iz Združenega kraljestva, Španija ima 21 članov, po 12 članov imajo Nizozemska, Avstrija, Portugalska in Švedska, po 9 članov Danska, Irsko in Finska, Luksemburg pa jih ima 6. Njihova delovna doba je štiri leta. V nekaj primerih sta Svet ter komisija obvezana, da slišita stališče odbora, v drugih je to prostovoljno. Odbor lahko tudi izda stališče po lastni iniciativi.

¹³ Odbor regij (OR) (Committee of the Regions, Comité des régions, Ausschuß der Regionen (AdR)) šteje med najmlajše institucije EU, ki je bila ustanovljena na podlagi Maastriske pogodbe. Zamišljen je bil odbor kot zagovornik principa subsidiaritete. Svoj sedež ima kot Gospodarsko socialni odbor v Bruslju in prav tako tudi 222 članov, katerih nacionalnost je enako razporejena kot so GSO (glej zgoraj). V njem so zastopani uradni predstavniki dežel in občin. Svojo svetovalno nalogo izvajajo, kadar zakonodajni postopek vpliva na lokalne ali regionalne interese.

* cit.: Das Europäische Parlament und Österreich, Ausgabe 1997/98, 3. Auflage. Hg.: Informationsbüro des Europäischen Parlaments für Österreich, Wien, März 1997.

jezik. Zato pride že danes ponekod do problemov, ker je za upravo težko najti kvalificirane prevajalce in tolmače za vseh 110 prevajalskih variant. Ureditev tega problema v prihodnosti, s 25 uradnimi jeziki, ni le problem pravne enakovrednosti 25 jezikovnih variant istega besedila; vprašanje bo tudi politično verodostojne integracije, ki bo upoštevala tudi strukturne pritiske na manjše jezike; nazadnje bo tudi vprašanje samih umskih ali človeških resursov in seveda tudi finančnih zmogljivosti. Zato bodo zlasti za Slovenijo vedno zanimivejši umski viri izhajajoči iz bikulturalnosti in bilingvalnosti njenih manjšin v Avstriji in Italiji, ki predstavljajo že doseženo stopnjo evropske integracije in s tem lahko služijo vsestranskim interesom.

Člani Evropskega parlamenta (ČEP)

Zakonodajno delo v Evropskem parlamentu je strokovno odgovorno delo. Po navadi so ČEP redni člani v enem odboru in nadomestni člani v drugem ali celo v tretjem. Dodatno so tudi člani, ali v medparlamentarnih delegacijah ali skupnih parlamentarnih odborih z asociiranimi državami ali pa z drugimi parlamenti v svetu.

Delo ČEP je tudi časovno zahtevno, saj zasedajo odbori, frakcije in skupščina v štiritedenskem ritmu. Po navadi zasedajo odbori teden dni v Bruslju, sledi en teden vrh frakcije v Bruslju, potem skupščina cel teden v Strasbourgu, četrti teden pa je malo plenarno zasedanje v Bruslju, kjer tudi zasedajo odbori in frakcije. Poslanci so torej tri do štiri dni na teden v Bruslju, teden dni v Strasbourgu, ostali čas pa so angažirani v svojih volilnih okrožjih v domovini.

Prodornost ČEP je poleg članstva v frakciji odvisna tudi od njihovega osebne ugleda v odboru in v frakciji. Saj zlasti v odboru, pri glasovanjih za ali proti določenim spremembnim predlogom, šteje vsebina predloga, ki jo ocenijo po splošnemu imidžu ČEP. Sredstvo za dvigovanje ugleda je angažma v eni izmed 51 nadfrakcijskih delovnih skupin, tako imenovanih Intergroup.

Individualna odgovornost in angažma ČEP, ki je izraz splošnega idejnega liberalističnega ozadja delovanja EU, je poseben faktor notranje dinamike EP, saj si mnogih glasovanj ali pa celo interinstitucionalnih sprememb, drugače ne bi mogli predstavljati.

ČEP sodelujejo z raznimi evropskimi in nacionalnimi lobiji ali interesnimi skupinami ter pogosto tudi z nacionalnimi ministrstvi. Njihova politična prodornost je odvisna tudi od strokovnega, znanstvenega in političnega zaledja, ki sooblikuje ugled in prestiž poslanca ali poslanke.

Praviloma razpolaga vsak ČEP s sredstvi EP za vsaj dva strokovna sodelavca (enega v Bruslju in drugega doma). Dodatne umske vire pa črpa iz svojega političnega zaledja ali pa koristi interesne skupine.

Zaključki

Evropski parlament (EP) je osrednja demokratično legitimirana institucija Evropske unije (EU) s pomembnimi zakonodajnimi, proračunskimi, kontrolnimi

in političnimi kompetencami. Izvajanje le-teh ima že danes neposreden vpliv na pravno in na vsakdanje življenje v vseh državah evropske celine.

Zaradi strukturnih premikov v institucionalnem sistemu, zlasti pa zaradi pogljljajajoče se integracije, zaradi notranje harmonizacijske sile in dinamike in s tem povezanim fenomenom zakonodajnega "overruling-a" nacionalnega prava, zaradi nujnosti institucionalnega ravnotežja v bodoči Uniji s 500 milijonov prebivalcev, je pričakovati, da bodo pravne kompetence in politična avtoriteta te institucije še naprej močno rasle.

Med osrednja strukturna vprašanja uspešnega vzhodno-zahodnega dialoga, ob integracijskem procesu ter vzlic nujnih institucionalnih sprememb znotraj Sveta kakor tudi v smislu uspešnega zastopanja specifičnih regionalnih in družbenih interesov, šteje vprašanje bodoče ureditve demokratičnega nadnacionalnega dialoga znotraj EP; med osrednja vprašanja šteje vprašanje števila Članov Evropskega parlamenta (ČEP) na državo članico in vprašanje delovnih in uradnih jezikov.

Enako pomembna pa bo ureditev bodočih nacionalnih volilnih sistemov za volitve v Evropski parlament. V kolikor bodo le-ti prispevali k ureditvi delegacijskih struktur - znotraj dane omejitve števila poslancev na državo članico - ki bodo omogočale realistično udejstvovanje ČEP v odborih in v frakcijah, vedoč, da so delegacije z enim, dvema ali tremi poslanci za promocijo določenih interesov le malo zanimive oziroma učinkovite.

VLOGA SLOVENIJE KOT MAJHNE DRŽAVE V PRIHODNJEM SISTEMU GLASOVANJA V SVETU MINISTROV EVROPSKE UNIJE**

Uvod

Z 31. marcem 1998 so v Evropski uniji formalno začeli postopek nove, doslej najambicioznejše širitve v zgodovini te strukture. Slovenija je v skupini šestih držav, za katere obstaja možnost, da bi postale polnopravne članice Evropske unije v letih 2002 ali 2003.¹ O realnosti takšnih projekcij je v tem trenutku še težko govoriti. Z večjo gotovostjo pa je mogoče napovedati spremembe na določenih področjih delovanja oziroma upravljanja Evropske unije, s katerimi mora Slovenija računati že danes. Eno takšnih področij je reforma sistema glasovanja Sveta Evropske unije.²

Od leta 1986 pri razvoju načinov glasovanja v Evropski gospodarski skupnosti (kot najpomembnejši izmed treh Skupnosti, nastalih v obdobju 1951-1957³) in kasneje v Evropski uniji opažamo, izrazito dinamiko. V tem obdobju se je po skoraj dvajsetletni prevladi tako imenovanega Luksemburškega kompromisa iz leta 1966 spet začelo izvajati večinsko glasovanje v Svetu ministrov Evropskih skupnosti. Z Enotno evropsko listino (1986), Maastrichtsko pogodbo (1992) in Amsterdamsko pogodbo (1997) so države članice Evropske unije bistveno razširile področja, kjer odločajo z večino glasov.⁴ Vendar pa se pri takšnem prehodu iz soglasnega v večin-

* Dr. Zlatko Šabič, docent za področje mednarodnih odnosov na FDV. Članek je sestavni del projekta z naslovom *Majhne države v mednarodni skupnosti*, ki ga izvaja Center za mednarodne odnose na Fakulteti za družbene vede.

**Mag. Ireni Brinar se zahvaljujem za skrbno prebiranje osnutka in mnoge koristne pripombe in napotke pri izdelavi tega teksta. Svoj delež pripomb k osnutku sta prispevala tudi mag. Petra Roter in mag. Milan Brglez. Vsi trije seveda niso mogli v celoti vplivati na končno verzijo prispevka, za katero sam nosim izključno odgovornost.

¹ Ogrevanje za širitev EU, *Delo*, 30. marca 1998, str. 1.

² Pred sklenitvijo Spojitvene pogodbe aprila 1965 je usaka izmed treh Evropskih skupnosti imela svoj ministrski organ. Potem ko je julija 1967 Spojitvena pogodba stopila v veljavo, je nastal Svet ministrov Evropskih skupnosti. Novembra 1993 pa se je Svet ministrov odločil preimenovati se v Svet Evropske unije (Oj L No. 281, 16.11.93). V tekstu bomo uporabo imena tega organa uporabljali v skladu z obdobjem, na katerega se uporaba imena nanaša (npr. po novembru 1993: Svet Evropske unije oziroma Svet).

³ Evropska skupnost za premog in jeklo (1951) in Evropska skupnost za atomsko energijo (1957) sta sektorski organizaciji, pristojni za specifična področja sodelovanja držav članic. Evropska (gospodarska) skupnost pa je predstavljala in predstavlja osnovni instrumentarij za gospodarsko in v perspektivi tudi politično združevanje držav članic (Lasok/Lasok, 1994:14). Zato se tudi ta prispevek v svoji analizi pretežno omejuje na razvoj Evropske (gospodarske) skupnosti.

⁴ V kolikor bodo amsterdamske spremembe ratificirane, bo Pogodba o Evropski skupnosti po naši oceni vsebovala še 53 členov (od 314, kolikor jih vsebuje nova verzija te pogodbe), ki predvidevajo soglasno odločanje v Svetu ministrov.

sko odločanje Evropska unija srečuje s problemi, katerih reševanje bo posledično vplivalo tudi na položaj sedanjih in prihodnjih držav v ministrskem organu te strukture. Takšni problemi so nedvomno vprašanje nove razširitve članstva Evropske unije ter z njo povezanih reform glasovalnega sistema v Svetu ministrov (prerazporeditev glasovalne moči in uvedbe morebitnih novih načinov glasovanja) kot še vedno osrednjemu zakonodajnemu organu.

Prispevek se bo obravnave teh dveh vprašanj lotil z analizo konteksta, v katerem se odvijajo (hkratna) pogajanja o širitvi članstva in prerazporeditvi glasovalne moči držav članic. S tem v zvezi nas še posebej zanimajo perspektive oziroma scenariji glede položaja prihodnjih držav članic v sistemu glasovanja Sveta Evropske unije. Izhajamo iz predpostavke, da v razširjeni Evropski uniji sedanje in bodoče manjše države članice⁵ ne bodo mogle računati na podoben položaj v sistemu glasovanja, kot ga imajo danes v Svetu. Morebitna pričakovanja o verjetnosti oblikovanja koalicij po kriteriju velikosti držav - majhne proti velikim državam - so iluzorna, saj se bodo države povezoval v koalicije izključno po načelu skupnih interesov. To nazorno kažejo že predamsterdamske razprave sedanjih držav članic Evropske unije, kjer o tako pomembni temi, kot je prerazporeditev glasov v Svetu, manjše države članice niso imele enotnih stališč. Našo razpravo bomo začeli z obdobjem po letu 1986, ko so se države članice odrekle do takrat skorajda izključno soglasnemu sprejemanju odločitev v okviru Sveta ministrov Evropskih skupnosti.

Vpliv sprememb v okolju (rast članstva) na glasovalni sistem Evropskih skupnosti

V Svetu⁶ poznajo dve osnovni kategoriji glasovanj. Države članice svoje odločitve sprejemajo ali soglasno ali pa z večinskim glasovanjem. Pri slednjem ločimo navadno večinsko glasovanje in ponderirano kvalificirano večinsko glasovanje. Oba načina glasovanja sta opredeljena v drugi točki 148. člena Pogodbe o Evropski skupnosti.⁷ Sprejem odločitev z navadno večino poteka po načelu ena država en glas. Odločitev je sprejeta, če za sprejem odločitve glasuje število držav, ki presega polovico celotnega članstva (v sedanjih pogojih je to osem držav čla-

⁵ V okviru tega prispevka je osnovni kriterij za 'majhnost' število prebivalcev posameznih držav članic. Slednje je, kot bomo videli kasneje tudi veljavni kriterij za razdelitev glasov v ministrskem organu Evropskih skupnosti oziroma Evropske unije.

⁶ Tako so države članice preimenoval Evropsko gospodarsko skupnost. Novo ime je stopilo v veljavo z ratifikacijo Maastrichtske pogodbe (1. novembra 1993).

⁷ Na tem mestu opozarjamo na novo različico Amsterdamske Pogodbe o Evropski skupnosti (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community - CONF 4005/97 ADD 2), ki uporablja drugačno (poenostavljeno) metodo oštevilčenja členov pogodbe. V skladu s to različico je npr. 148. člen postal 205. člen Pogodbe o Evropski skupnosti. Amsterdamska pogodba v času, ko nastaja ta prispevek, še ni ratificirana, zato bo v nadaljevanju uporabljena 'stara' metoda oštevilčenja.

nic). Pogodba o Evropski skupnosti ne vsebuje veliko določb, kjer bi bilo predvideno tovrstno glasovanje.⁸

Pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino države članice, kot je razvidno že iz samega naziva tega načina glasovanja, nimajo pravice do enakega števila glasov. Ob nastanku Evropske gospodarske skupnosti so po kriteriju števila prebivalcev tri največje države članice (Francija, Nemčija in Italija) dobile vsaka po štiri glasove, srednje veliki državi (Belgija in Nizozemska) po dva, medtem ko je najmanjša država, Luksemburg, dobila en glas. Prag za dosego ponderirane kvalificirane večine je bil postavljen na nekaj več kot dveh tretjinah vseh glasov (okoli 71 odstotkov). To je pomenilo, da je bilo za sprejem odločitve s ponderirano kvalificirano večino treba zbrati 12 glasov. V primerih, ko je Rimska pogodba dovoljevala Svetu ministrov, da sprejme odločitev na lastno pobudo, so morale zahtevano število glasov podpreti najmanj štiri države.⁹ Če pa je Komisija Evropske gospodarske skupnosti bila pobudnik sprejema akta, so zadostovali tudi glasovi samo treh držav članic.¹⁰ Tovrstno 'razlikovanje' med pobudnikom za sprejem odločitve je bilo uvedeno na zahtevo majhnih držav članic, ki so se po eni strani bale 'glasovalnega stroja' velikih držav članic, po drugi strani pa so zaupale supranacionalni Komisiji da bo v svojih pobudah v zadostni meri upoštevala interese vseh držav članic Evropske gospodarske skupnosti (Schermers 1972/Vol.II, 335).¹¹

Različnost načinov glasovanja v Svetu ministrov Evropske gospodarske skupnosti in njihov učinek na položaj držav članic v procesih odločanja sta začela prihajati do izraza šele, ko so se države članice odrekle tako imenovanemu Luksemburškemu kompromisu iz leta 1966. Slednji je skoraj dvajset let *de facto* omogočal zgolj soglasno sprejemanje odločitev.¹² Šele sredi osemdesetih let so se države članice ponovno začele vračati k načinom glasovanja, kot so predvideni v pogodbah, ki utemeljujejo Evropske skupnosti.

⁸ Z navadno večino sedanji Svet sprejema npr. svoja proceduralna pravila (člen 151 točka 3 Pogodbe o Evropski skupnosti).

⁹ Tako Svet v skladu s sedanjim 154. členom Pogodbe o Evropski uniji določa višino osebnih dohodkov in različnih nadomestil za predsednika in člane Komisije in še nekatere druge visoke uradnike. Glej še Lasok/Lasok (1994:198).

¹⁰ Danes mora v primerih, ko Pogodba o Evropski skupnosti daje možnost Svetu ministrov, da sprejme odločitev na lastno pobudo, odločitev podpreti 10 držav.

¹¹ Pri tem velja poudariti, da je imela oziroma ima samo Komisija možnost zakonodajne pobude in da ima ekskluzivno pravico priprave osnutka akta (člen 155, tretja alineja Pogodbe o Evropski skupnosti). Pri predlaganju, oblikovanju in razvoju politik Skupnosti pa ji 'pomagajo' različni akterji, med drugim tudi Svet ministrov, kateremu naj bi tovrstno možnost iniciative dajala tudi pogodba (člen 152 Pogodbe o Evropski skupnosti). Seveda je glede na osrednjost Sveta ministrov pri sprejemanju zakonodaje Komisiji težko ignorirati predloge tega organa. Obenem pa je tudi res, da v praksi večino pobud še vedno pripravi Komisija (Nugent, 1994:98, 124; Lasok/Lasok, 1994:189-190).

¹² Gre za formulo rešitve problema bojkota sodelovanja v Svetu ministrov Evropske gospodarske skupnosti, ki jo je zaradi predvidenega prehoda na odločanje s kvalificirano večino na posameznih področjih in zaradi domnevno prevelike vloge supranacionalnih organov (Komisije in v perspektivi tudi Evropskega parlamenta) leta 1965 izsilila Francija. Države so se 'strinjale', da se bodo morale do nadaljnjega o vseh osnutkih odločitev, ki zadevajo pomembne nacionalne interese držav članic, pogajati toliko časa, dokler ne dosežejo kompromisa oziroma dejanskega soglasja o sprejemu odločitve - ne glede na to, kakšen način glasovanja za sprejem sporne odločitve je predvidevala Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti.

V času 'vladavine' Luksemburškega kompromisa se je članstvo Evropskih skupnosti povečalo. Pred prvo razširitvijo članstva leta 1973 so se države članice zaradi predvidenega vstopa 'nove kategorije' (še) manjših držav odločile nekoliko spremeniti razdelitev glasov v primerih sprejemanja odločitev s ponderirano kvalificirano večino. Tako so države članice z največjim številom prebivalcev dobile vsaka po deset glasov, po pet glasov sta dobili srednje veliki državi (Belgija in Nizozemska), medtem ko sta majhni državi (Danska in Irska) dobili po tri glasove. Luksemburgu kot 'mini državi' pa so prisodili dva glasova. Leta 1981 se je deveterici pridružila Grčija, ki je dobila pet glasov. Španija, ki se je Evropskim skupnostim pridružila leta 1986 in ki je predstavljala novo 'kategorijo' držav, je bila umeščena med velike in srednje države. Tako so ji pripisali osem glasov, Portugalski, ki je skupaj s Španijo postala polnopravna članica Evropskih skupnosti 1. januarja 1986, pa pet.

Če odštejemo uvedbo prilagojenega načina porazdelitve glasov med države članice pred prvo razširitvijo leta 1973 ter specifičen način določanja ponderirane kvalificirane večine, ki bo veljal za tiste države članice, ki bodo vstopile v Ekonomsko in denarno unijo,¹³ se glasovalni sistem Evropskih skupnosti do danes ni spreminjal.¹⁴ Načini glasovanja so prav tako doživeli le manjše spremembe in sicer z Maastrichtsko pogodbo, ki je uvedla dva načina glasovanja z dvotretjinsko večino.¹⁵ Prav tako je ostal isti tudi način razporeditve relativne glasovalne moči ter približen odstotek potrebnih glasov za sprejetje odločitve s kvalificirano večino (le-ta se, kot rečeno, vseskozi vrti okoli 71 odstotkov vseh glasov).

Odsotnost reform v glasovalnem sistemu Sveta ministrov ter povečanje članstva Evropskih skupnosti sta tako imela dvojni učinek na glasovalno moč posameznih držav članic. Po eni strani so države občutile spremembe pri relativni teži njihovih glasov. V spodnji sliki je mogoče videti, da se je s sprejemom novih držav članic relativna glasovalna moč vseh držav nižala. Vendar pa so padec glasov

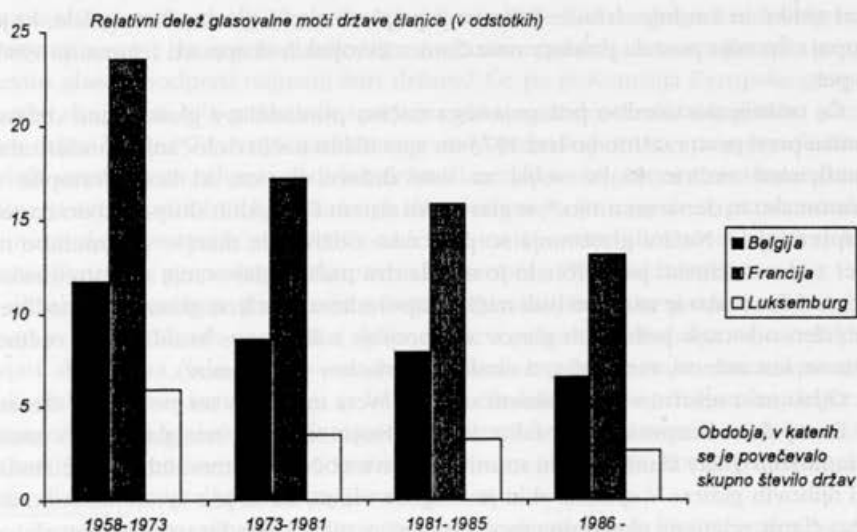
¹³ Načini glasovanja v današnjem ministrskem organu Evropske skupnosti za premog in jeklo so delno nekoliko drugačni (utemeljuje jih člen 28 Pogodbe o Evropski skupnosti za premog in jeklo) in jih tukaj ne bomo posebej obravnavali. V (redkih) primerih, ko gre za sprejemanje odločitev ministrskega organa Evropske skupnosti za premog in jeklo s ponderirano kvalificirano večino, je način razdelitve glasov posameznim državam članicam enak kot pri drugih dveh skupnostih. Enako velja tudi za število glasov, potrebnih za sprejetje odločitve, le da mora za sprejem odločitve v vsakem primeru glasovati vsaj deset držav članic. Načini glasovanja, predvideni v tretji izmed Evropskih skupnosti, Evropski skupnosti za atomsko energijo, pa so identični tistim, ki jih predvideva pogodba, ki utemeljuje Evropsko (gospodarsko) skupnost.

¹⁴ Določene odločitve v okviru Pogodbe o Evropski skupnosti (le-te so opredeljene v členu 122 točka 3 te pogodbe) bodo sprejemale samo tiste države članice, ki bodo vstopile v Ekonomsko in denarno unijo. V skladu s členom 109k točka 5 Pogodbe o Evropski skupnosti bo pri glasovanju o tovrstnih odločitvah ponderirano kvalificirano večino glasov predstavljalo dve tretjini glasov tistih držav članic, ki bodo vstopile v Evropsko denarno unijo.

¹⁵ Člen 104c točka 13 Pogodbe o Evropski skupnosti določa glasovanje s ponderirano kvalificirano večino pri postopku, ki se nanaša na nadzor proračunskega primanjkljaja, pri čemer pa glasovi države, na katero se postopek o nadzoru proračunskega primanjkljaja nanaša, ne štejejo. Nasprotno pa se v okviru člena K.3 točke 2(c) Pogodbe o Evropski uniji (ukrepi za izvajanje konvencij, sprejetih v okviru sodelovanja na področju zatiranja kriminala) dvotretjinska večina ugotavlja po načelu ena država en glas. Za sprejem odločitve po tem členu je torej potrebno pridobiti glasove najmanj desetih držav članic.

valne moči mnogo bolj občutile večje kot pa manjše države članice. Tako je na primer Francija v obdobju 1957-1986 izgubila deset odstotkov svoje glasovalne moči, Luksemburg pa samo nekaj več kot tri odstotke.

Slika 1: Relativni delež v celotnem številu glasov držav članic v Svetu ministrov Evropskih skupnosti - primer Francije, Belgije in Luksemburga (vir: Hosli 1993, 635).



Seveda statistična izguba dela relativne glasovalne moči ni pomembna, če je zainteresirana država članica s svojimi glasovi še sposobna uveljavljati lastne interese pri procesu sprejemanja odločitev. Toda tudi na tem področju so se začele dogajati spremembe, ki so negativno vplivale na položaj večjih in predvsem velikih držav. Povedano natančneje: z rastjo članstva Evropskih skupnosti, z nespremenjenimi načini glasovanja oziroma sprejemanja odločitev v Svetu ministrov ter z ohranitvijo praga, potrebnega za doseg ponderirane kvalificirane večine, se je progresivno manjšal maneverski prostor 'velike četvorke' za oblikovanje manjšinskih protikoalicij (*blocking minorities*).

Manjšinske protikoalicije v Svetu ministrov Evropskih skupnosti

Manjšinsko protikoalicijo opredeljujemo kot skupino držav, ki se ne strinja s sprejemom določene odločitve in ki zbere toliko glasov, da še lahko prepreči sprejetje takšne odločitve na podlagi ponderirane kvalificirane večine. Kot že omenjeno, do sredine osemdesetih let o oblikovanju tovrstnih koalicij niti ni bilo treba razmišljati, saj so imele vse države članice zaradi spoštovanja Luksemburškega kompromisa *de facto* pravico veta. Kljub temu pa lahko na načelni ravni ugotovimo, da bi bila možnost oblikovanja takšne koalicije atraktivna predvsem za velike države, ki so dolgo časa potrebovale relativno malo enako mislečih članic, da bi - v kolikor ne bi veljal Luksemburški kompromis - preprečile sprejem določene odločitve. V začetku, ko je bila v tri Evropske skupnosti včlanjena šesterica držav, je npr. katera koli izmed velikih držav potrebovala le še eno partnerico (razen Luksemburga), da je lahko tvorila manjšinsko protikoalicijo s šestimi potrebnimi glasovi (za sprejem odločitve s kvalificirano večino je bilo namreč treba pridobiti 12 glasov držav članic; medtem ko so tedaj države članice skupaj imele 17 glasov). Velike države so imele tudi precejšnjo glasovalno moč v primerih, ko je pobudnik sprejema akta bila Komisija Evropske gospodarske skupnosti. Osnutek so lahko namreč potrdile kar same, saj so za to imele dovolj glasov (vsaka po štiri).

Po prvem povečanju članstva iz šest na devet držav leta 1973, se je manevrski prostor velikih držav za tvorjenje manjšinskih koalicij zožil. Po eni strani štiri velike države niso več mogle same izglasovati odločitve, saj so skupaj zbrale 40 glasov (za kvalificirano večino je bilo treba pridobiti 41 glasov od 58, kolikor so jih skupaj imele vse države članice). Po drugi strani je velika država članica sicer še vedno lahko tvorila manjšinsko protikoalicijo z eno državo, vendar je lahko izbirala le med ostalimi velikimi državami članicami, torej tistimi, ki so imele po deset glasov. V nasprotnem primeru je morala k manjšinski protikoaliciji pritegniti več držav z manjšim številom glasov (najmanj dve), da je zbrala potrebno število glasov za preprečitev sprejema odločitve: 18.

S priključitvijo Grčije leta 1981 se možnosti pri oblikovanju manjšinskih protikoalicij niso spremenile, česar pa ne moremo reči za položaj, ki je nastal po novi razširitvi članstva leta 1986. Za kvalificirano večino je bilo takrat treba pridobiti 54 glasov, medtem ko se je protimanjšinska koalicija lahko ustvarila šele, ko so države zbrale 23 glasov (skupno so države imele 76 glasov). To je pomenilo, da tudi če bi štiri velike države svoje glasove združile z glasovi Španije, ki je razpolagala z osmimi glasovi, ne bi mogli sprejeti odločitve. Dve veliki državi nista več mogli preprečiti sprejema odločitve, ampak sta morali k sodelovanju pridobiti vsaj še eno državo članico (z izjemo Luksemburga). V primeru, da ena velika država članica pri svoji akciji ne bi imela podpore ostalih članic z desetimi glasovi, bi bila morala iskati podporo pri vsaj treh manjših članicah (glej Tabela 1).

Tabela 1: Položaj velikih držav članic v glasovalnem sistemu Sveta ministrov Evropskih skupnosti v obdobju 1957-1986

Leto	Število držav članic	Število glasov, potrebnih za kreiranje MPK	Možnost oblikovanja MPK dveh velikih članic?	"Velika četvorka" lahko sama izglasuje odločitev?	Število držav potrebnih za MPK če velika država nima podore pri ostalih članicah z 10 glasovi
1957	6	6	DA	DA	1*
1973	9	18	DA	NE	2
1981	10	19	DA	NE	2
1986	12	23	NE	NE	3

Z vstopom Portugalske, predvsem pa Španije v Evropske skupnosti, so manjše države torej pridobile veliko več možnosti za oblikovanje 'lastnih' manjšinskih protikoalicij. Medtem ko leta 1957 sploh niso imele možnosti oblikovati takšnih koalicij zaradi premajhnega števila glasov, so po letu 1973 takšno koalicijo oblikovale le, če so zbrale vse svoje glasove. Po letu 1986 pa so lahko različne skupine manjših držav (najmanj pet, če ne štejemo Španije) oblikovale manjšinsko protikoalicijo.¹⁶

Tak razvoj dogodkov je ob dejstvu, da so države članice odrekle Luksemburškemu kompromisu, začeljal motiti nekatere velike države, ki so se začele pritoževati nad svojim (čedalje slabšim) položajem v glasovalnem sistemu Sveta ministrov.¹⁷ Razmere so se še poslabšale z nameravanim sprejetjem štirih novih držav v članstvo Evropskih skupnosti v sredini devetdesetih let. Nova razširitev ni

* Z izjemo Luksemburga.

¹⁶ Položaj je bil nekoliko drugačen v primeru Sveta ministrov za socialne zadeve, ki je deloval v okviru takimenovanega Socialnega protokola. Omenjeni protokol je bil priložen k Maastrichtski pogodbi. Temeljil je na Listini Evropske gospodarske skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (v nadaljevanju: Socialna listina), ki jo je Francija predlagala v sprejem na srečanju Evropskega sveta v Strasbourg (9. decembra 1989). Socialno listino so sprejele vse države članice razen Velike Britanije. Tako je Socialna listina postala neobvezujoč dokument, ki je vseboval smernice za prihodnjo zakonodajo na področju temeljnih socialnih pravic delavcev. Na maastrichtskih pogajanjih so si države članice prizadevale te smernice (npr. varnost pri delu, uskladitev delovnega časa) spremeniti v pogodbene obveznosti, čemur pa je Velika Britanija nasprotovala. Rezultat pogajanj sta bila Protokol o socialni politiki s pripadajočim Sporazumom o socialni politiki. Protokol, ki so ga podpisale vse države članice, ugotavlja, da si bodo vse države članice razen Velike Britanije prizadevale uveljavljati načela socialne politike, ki jih vsebuje Socialna listina. V Sporazumu o socialni politiki (podpisalo ga je 11 držav članic) pa so zapisana konkretna določila v zvezi z omenjeno opredelitvijo preostalih držav članic. Ker Velika Britanija ni bila stranka Sporazuma o socialni politiki, je Protokol predvidel nov sistem glasovanja za 11 preostalih držav članic, v okviru katerega so preprosto odšteli glasove Velike Britanije. Tako je skupno število glasov bilo 66, za ponderirano kvalificirano večino je bilo potrebno zbrati 44 glasov (66,6 odstotka). Število glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije je ostalo nespremenjeno (23). Z vključitvijo novih držav članic leta 1995 so se razmerja seveda spremenila. Za 14 držav članic je zahtevana ponderirana kvalificirana večina znašala 52 od 77 glasov (67,5 odstotka). Manjšinsko protikoalicijo so lahko oblikovale države ki so skupaj zbrale 26 glasov. Izvolitev laburistične vlade v Veliki Britaniji je omogočila spremembo stališča te države do Socialnega protokola. Protokol in Sporazum sta tako po Amsterdamu vključena v Pogodbo o Evropski skupnosti, in sicer v členih 117-120. O (pravni) naravi Socialnega protokola ter pripadajočega sporazuma in izvajanju določil slednjega glej Westlake (1995:276-285).

¹⁷ Glej npr. razpravo v House of Commons, The Foreign Affairs Committee: Third Report: The Single European Act, para. 37, 1986:2617.

bila povezana z morebitno reformo glasovalnega sistema ministrskega organa Evropskih skupnosti, na kar sta se odzvali dve izmed večjih držav ter izsilili poseben dogovor o večinskem odločanju.

Kompromis iz Ioanine

S predvidenim sprejemom štirih novih držav (Avstrije, Norveške, Švedske in Finske) v Evropsko unijo bi se ob predpostavki, da glasovalni sistem ostane nespremenjen, položaj manjših držav še izboljšal. Predvideno je bilo, da bi Avstrija in Švedska dobili po štiri glasove, Norveška in Finska pa po tri. Skupno število glasov bi tako bilo 90, medtem ko bi bilo za oblikovanje manjšinske protikoalicije (v skladu s pravilom, da naj približno 71 odstotkov vseh glasov držav članic predstavlja kvalificirano večino) treba zbrati 27 glasov. Po tem sistemu bi dve veliki državi članici še vedno lahko oblikovali manjšinsko protikoalicijo s tretjo državo članico, vendar samo v primeru, če bi ta država bila Španija. V nasprotnem primeru bi ti dve veliki državi članici morali iskati podporo vsaj še dveh ali celo treh drugih članic.

Kljub poslabšanju možnosti velikih držav za oblikovanje manjšinskih protikoalicij v Svetu Evropske unije so se države članice na srečanju Evropskega sveta v Lizboni junija 1992 dogovorile, da bo razširitev članstva izvedena v okvirih obstoječe Maastrichtske pogodbe (Bull. EC 6-1992, 10). Nobenega govora ni bilo o morebitnih spremembah glasovalnega sistema Sveta. Tudi na srečanjih Evropskega sveta v Kopenhagnu (junij 1993) in Bruslju (december 1993) o tej temi vsaj uradno niso govorili. Šele potem sta se oglasili Velika Britanija in Španija, ki sta vsaka iz svojih razlogov¹⁸ nasprotovali povečanju števila glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije.

Problem so zunanji ministri držav članic rešili na neformalnem srečanju v Ioanini (Grčija) 27. marca 1994, dva dni kasneje pa je Svet Evropske unije dogovor potrdil (OJ C št. 105, 13.4.1994). Formula, ki so jo sprejeli zunanji ministri, je bila naslednja. Države članice se strinjajo, da se število glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske koalicije, poveča na 27. Toda če države, ki nasprotujejo določenemu osnutku, zberejo od 23 do 26 glasov, se morajo pogajanja v Svetu o tej zadevi nadaljevati, dokler se ne najde ustreznega rešitev, pri čemer je končno odločitev treba potrditi z 68 glasovi.¹⁹ Prav tako so se države članice dogovorile, da bodo na

¹⁸ Velika Britanija je nasprotovala poslabšanju položaja velikih držav, katerih relativna glasovalna moč že dolgo ne odraža nacionalnih značilnosti (Število prebivalstva, relativni delež v gospodarstvu Evropske unije). Španija pa naj bi se Veliki Britaniji pridružila iz taktičnih razlogov, zato da bi si izboljšala pogajalsko pozicijo pri delu pogajanj o povečanju članstva, ki je zadeval ribištvo (Westlake, 1995:94/op. 9).

¹⁹ Potem ko je postalo jasno, da se Norveška ne bo pridružila Evropski uniji, je bilo ustrezno spremenjeno tudi besedilo kompromisa, doseženega v Ioanini. Število glasov, potrebnih za doseg kvalificirane večine, je bilo znižano na 62, s čimer se je znižalo (na 26) tudi število glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije. Države, zainteresirane za nesprejem določene odločitve, so morale zbrati od 23 do 25 glasov, da so se pogajanja v Svetu o sporni zadevi lahko nadaljevala. Končno odločitev pa države lahko izglasujejo le, če skupaj zberejo 65 glasov (OJ C št. 1, 1.1.1995; Bull. EU 1/2-1995:121).

naslednji medvladni konferenci, predvideni za leto 1996, sprožile razpravo o (pre)razporeditvi glasov v Svetu ministrov ter o številu glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije (točki a) in c) prvega odstavka besedila kompromisa, doseženega v Ioanini; Bull. EU 3-1994:64-65).

Osnova dogovora v Ioanini je precej podobna tako imenovanemu Luksemburškemu kompromisu iz leta 1966, zato nekateri avtorji opozarjajo na očitno še vedno precej veliko vlogo nacionalnih držav pri oblikovanju 'evropske' politike (Engel 1997, 57). Pri tem je treba poudariti, da je Svet Evropske unije v osnovi še vedno medvladno telo, zato takšni kompromisi ne smejo presenečati.²⁰ Prav tako velja omeniti, da je okolje, v katerem je bil dosežen Ioaninski kompromis, bistveno drugačno od tistega, v katerem je 'kompromis' leta 1966 izposlovala Francija. Danes so države članice Evropske unije na poti k oblikovanju enotne valute, tu pa je še napovedana širitev proti Vzhodu in na Ciper. Zato je kompromis, dosežen v Ioanini, težko razumeti drugače kot nekakšen uvod v, vsaj tako se zdi, neizogibno prerazdelitev glasov v okviru glasovalnega sistema Sveta Evropske unije.

Razporeditev glasov in določanje števila glasov, potrebnih za doseg kvalificirane večine v Svetu ministrov v luči predvidene širitve Evropske unije proti Vzhodu in na Ciper

Kot smo omenili že na začetku tega prispevka, predstavlja širitev Evropske unije na območje bivših socialističnih držav in Cipra pomemben izziv tej strukturi na njenem prehodu v 21. stoletje. Poseben problem predstavljajo nacionalne značilnosti bodočih držav članic. Večino med njimi lahko štejemo med manjše države, kar je videti tudi iz spodnje tabele.

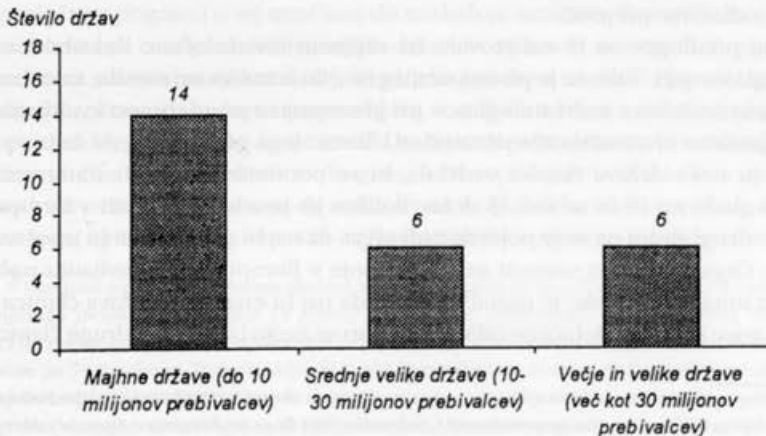
²⁰ V času raziskave, na kateri temelji ta prispevek, je bilo nemogoče priti do natančnih podatkov o tem, kolikokrat je prišlo do oblikovanja manjšinskih koalicij. Po eni strani je razlog nedostopnosti ali celo pomanjkljivosti podatkov o glasovanju v tem, da Svet Evropske unije o poteku svojih sej javnost pod določenimi pogoji obvešča šele od leta 1993 (glej Poslovnik Sveta Evropske unije z dne 6. decembra 1993 (OJ L No. 304, 10.12.1993), dopolnjena 6. februarja 1995 (OJ L No. 31, 10.2.1995)). Po drugi strani pa je dejstvo, da se države članice načeloma izogibajo glasovanju in v večini primerov težijo k temu, da sprejete odločitve ustrezajo kar največ oziroma vsem državam članicam (Hayes-Renshaw/Wallace, 1997:53). To samo po sebi seveda ne pomeni, da je možnost oblikovanja manjšinskih protikoalicij za posamezne države nepomembna, saj lahko z njo v posameznih (čeprav redkih) primerih tudi zavarujejo svoje interese. Špansko in britansko akcijo je mogoče interpretirati tudi v tej luči.

Tabela 2: Ocena razporeditve glasov prihodnjih članic Evropske unije glede na sedaj veljavne kriterije

Država	Št. prebivalcev (v milj.)	Št. glasov v Svetu ministrov Evropske unije (ocena)
Poljska	38.6	8
Romunija	22.7	6
Madžarska	10.2	5
Češka republika	10.3	5
Bolgarija	8.4	4
Slovaška	5.3	4
Litva	3.7	3
Latvija	2.5	3
Slovenija	2.0	3
Estonija	1.5	2
Ciper	0.8	2

V primeru, da bi vse države, ki se potegujejo za članstvo v Evropski uniji, danes postale članice te strukture, bi število manjših držav še bolj prevladovalo nad številom srednje velikih in velikih držav. Slednji dve kategoriji ne bi predstavljali niti polovico celotnega članstva.

Slika 2: Število držav glede na njihovo velikost v razširjeni Evropski uniji



Ob nespremenjenem glasovalnem sistemu Sveta Evropske unije bi se položaj večjih oziroma velikih držav ob takšni strukturi članstva še poslabšal. Če sklepamo, da bi bilo v primeru sprejema vseh vzhodnoevropskih članic in Cipra (glej Tabela 2) skupno število glasov 132, potem bi po sedanji metodi izračunavanja kvalificirane večine zanjo zadostovalo 94 glasov (71.2 odstotka celotnega števila glasov). Za oblikovanje manjšinske protikoalicije bi bilo potrebno torej zbrati 38 glasov. V takem primeru bi morale vse štiri največje države združiti svoje glasove, če bi želele preprečiti sprejem določene odločitve, medtem ko bi manjše države v ta namen lahko oblikovale najrazličnejše koalicije. Še več, prav lahko bi dobili tudi še en, tako imenovani vzhodni blok, saj bi lahko nekdanje komunistične države po sedanjem glasovalnem sistemu brez težav zbrale dovolj glasov za oblikovanje manjšinske protikoalicije.

Takšna in drugačna ugibanja o delovanju sedanjega glasovalnega sistema v razširjeni Evropski uniji (Baldwin 1994, 187) so seveda vplivala na priprave na pogajanja o spremembah v glasovalnem sistemu Sveta ministrov Evropske unije na medvladni konferenci, predvideni za leto 1996. Glede načinov glasovanja so pred začetkom pogajanj leta 1996 krožili različni predlogi, katerih podrobna predstavitev bi preseгла predvideni obseg tega prispevka, zato tu omenjamo le nekatere.²¹ Tako je bila na primer predlagana tako imenovana super kvalificirana večina, po kateri naj bi bilo za sprejem odločitve potrebno zbrati 80 odstotkov vseh glasov v Svetu. Podobno rešitev je v zadnjem poskusu, da bi Veliko Britanijo pritegnila k sodelovanju v okviru socialne politike, predlagala Nemčija že na maastrichtskih pogajanjih.²² Takšen način glasovanja resda lahko omogoči podporo relativno velikega števila držav članic, vendar ima odločanje s super kvalificirano večino tudi svojo slabo stran. Načeloma namreč velja, da večji kot je odstotek glasov, potrebnih za sprejem določene odločitve, večja je možnost manjšine, da sprejem odločitve prepreči.

Nekaj predlogov se je navezovalo na vzpostavitev določene fleksibilnosti v načinih glasovanja. Tako se je po eni strani govorilo o možnosti uvedbe tako imenovanih konstruktivno vzdržanih glasov pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino (*positive or constructive abstention*). Bistvo tega predloga je, da če bi se pri glasovanju neka država članica vzdržala, bi se ponderirana kvalificirana večina računala glede na 14 in ne več 15 držav, kolikor jih je zdaj včlanjenih v Evropsko unijo. Po drugi strani pa se je pojavila tudi ideja, da naj bi pri glasovanju upoštevali izkušnje Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi pri uveljavljanju načela 'konsenz minus ena'. Tako je nastal predlog, da naj bi ena sama država članica ne imela pravice blokirati določene odločitve, če so se zanjo izrekle vse druge članice.²³

²¹ Predlogi, vključno s temi, ki jih opisujemo v tem poglavju, so zbrani v: "Final Report of the Reflection Group Set Up to Prepare the Intergovernmental Conference, Part Two: An Annotated Agenda", dostopen na <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/reflect/final.html#III>.

²² Nemčija je predlagala, da bi za sprejem odločitve bilo potrebno pridobiti kar 66 od 76 glasov. Toda če bi osnutku odločitve nasprotovala katera od velikih držav, bi morala k manjšinski protikoaliciji pritegniti vsaj še eno državo članico. Velika Britanija predlagane rešitve ni sprejela (Westlake, 1995:93).

²³ Za tovrstne predloge lahko rečemo, da so vsaj delno nastali kot posledica togega stališča tedanje britanske konservativne vlade, ki ni podpirala večjih sprememb v Maastrichtski pogodbi.

Še največ podpore med državami članicami je bil deležen predlog, po katerem naj bi za sprejem odločitev zadostovala tako imenovana dvojna večina: večina glasov držav članic, ki pa morajo skupaj predstavljati tudi večino prebivalstva Evropske unije. Z nespremenjenim glasovalnim sistemom ter z vstopom velikega števila manjših držav v članstvo je namreč vedno bolj prihajalo do 'demokratičnega deficita' tudi pri glasovanju v Svetu. Sedaj namreč lahko število glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije (kar predstavlja nekaj manj kot tretjino vseh glasov), oblikuje skupina držav, ki glede na število prebivalcev znotraj lastnih meja predstavlja komajda sedmino celotnega prebivalstva Evropske unije.²⁴

Načeloma bi bilo mogoče pričakovati deljena stališča sedanjih držav članic glede vprašanja prerazporeditve glasov oziroma uvedbe novih načinov glasovanja, ki bi dajale večjo težo glasovom velikih držav. Vzrok za to bi seveda iskali predvsem v njihovi različni velikosti kot tudi v trenutnem položaju, ki ga imajo v zdaj veljavnem glasovalnem sistemu Sveta Evropske unije. Manjše države naj bi se upirale spremembam, medtem ko naj bi se večje države zavzemale za takšno spremembo glasovalnega sistema, ki bi bolje odražal njihovo vlogo in odgovornost v delovanju Evropske unije. Razprava pred začetkom medvladne konference pa je pokazala deljenost mnenj tudi med *manjšimi* državami o tem, do kakšne mere naj se le-te 'odrečejo' sedanjemu ugodnemu položaju v glasovalnem sistemu Sveta Evropske unije. Kar nekaj bogatejših majhnih držav, kot na primer države Beneluksa, se je že v svojih začetnih stališčih zavzemalo za uveljavitev načina glasovanja, ki bi temeljil na podlagi dvojne večine (prebivalstva in števila glasov držav članic).²⁵ Takšen pogled se je razlikoval od stališč nekaterih drugih majhnih držav, na primer Grčije, Finske in Portugalske, ki sicer niso zanikale nujnosti iskanja praktičnih rešitev za vzpostavitev ravnotežja med glasovi velikih in majhnih držav, vendar pa so se zavzemale bodisi za ohranitev sedanjega glasovalnega sistema bodisi za preložitev pogajanj o tej temi vsaj do naslednje razširitve Evropske unije.²⁶

Obravnavajo ozadja stališč manjših držav in njihovih nacionalnih značilnosti (predvsem ekonomskih kazalcev) bi terjala posebno analizo. Naj na tem mestu zgolj opozorimo, da njihova nasprotujoča si stališča v zvezi z reformo glasovalnega sistema Sveta Evropske unije morda kažejo na prihodnjo naravo odnosov med državami članicami - delitev na bogate in 'manj bogate' - ki se bo s prihodom vzhodnoevropskih držav vsaj za nekaj let še bolj utrdila. Med manjšimi državami so se tiste, ki bi jih lahko označili za bogatejše, že v razpravi pred začetkom nove

²⁴ Vzemimo za primer naslednjo skupino držav, ki bi glede na število glasov teoretično lahko tvorila manjšinsko protikoalicijo: Belgija (5 glasov/10.1 milijona prebivalcev), Grčija (5/10.4), Nizozemska (5/15.6), Portugalska (5/9.9), Danska (3/5.3) in Irsko (3/3.6). Skupno število glasov teh držav je 26, prebivalcev pa 54.9 milijona. To predstavlja 29.8 odstotka vseh glasov in samo 14.7 odstotka vseh prebivalcev Evropske unije (373.7 milijona).

²⁵ Mémorandum de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG, poglavje Les questions institutionnelles (Le Conseil). Dosegljiv na <<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-be/benelux.html>>.

²⁶ Predstavitev stališč vseh 15 držav članic pred začetkom medvladne konference v Amsterdamu, pod naslovom White paper in the 1996 Intergovernmental Conference (Vol. II) - Summary of positions of the Member States of the European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference, je dosegljiva na <<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parliament/peen2.htm>>.

medvladne konference bolj odkrito zavzemale za prerazporeditev glasovalne moči v korist velikih držav članic kot ostale članice. Vzroke za to je vsaj deloma treba iskati v pragmatizmu bogatejših majhnih držav. Štiri največje države članice namreč spadajo med industrijsko najrazvitejše države na svetu, imajo (vsaj trenutno) precej podobna stališča glede (ekonomskega) združevanja v okviru Evropske unije in so tako pomemben faktor in zagotovilo njenega nadaljnega razvoja in kontinuitete. Po drugi strani pa bo večina novih, in tudi nekatere sedanje države članice, po vseh standardih vsaj še nekaj časa spadala med revnejše države Evropske unije. Prav tako ta skupina nima zadostnih virov in zmožnosti za izvajanje zastavljenih politik Evropske unije. Z drugimi besedami, bogatejše majhne države računajo, da bodo v prihodnosti verjetno imele več skupnih interesov z največjimi državami članicami kot pa s skupino 'ostalih' majhnih držav.

Na pogajanjih, ki so se začela konec marca 1996 v Torinu, so stališča držav članic ostala precej različna, tako da medvladna konferenca na področju reforme načina glasovanja svojega dela ni končala. Države članice so se strinjale le o sprejemu posebnega protokola k Amsterdamski pogodbi, in sicer o organih Evropske unije v zvezi s predvideno novo širitvijo članstva.²⁷ V prvem členu tega protokola je bilo dogovorjeno, da naj bi po naslednji širitvi vsaka država članica imela le po enega svojega predstavnika v Komisiji, vendar le pod pogojem, da se bodo države članice prej dogovorile o prerazdelitvi glasov oziroma o sprejemu dvojne večine kot načina glasovanja v Svetu. Drugi člen protokola pa določa, da naj bi države članice kasneje vsaj leto preden bi članstvo Evropske unije preseгло številko 20, na posebni medvladni konferenci pretresle določbe o sestavi in delovanju organov Evropske unije.

Zaključek: položaj Slovenije (kot prihodnje članice) v glasovalnem sistemu Sveta Evropske unije

Reševanje problemov v zvezi z načini glasovanja v Svetu Evropske unije se torej na prvi pogled zdi zelo enostavno. Ko se bodo države članice dogovorile, kako bodo v prihodnje glasovale v Svetu, bodo odprta tudi vrata novim članicam vzhodne Evrope. Dejstvo je, da je postal koncept stabilnosti med velikimi in manjšimi državami v Evropski uniji, kot je bil uveden v petdesetih letih, praktično neustrezen. Če bi vzhodnoevropske države (ki jih v večini lahko opredelimo kot manjše države) sprejeli v Evropsko unijo danes, bi se že tako relativno slabši položaj večjih držav v glasovalnem sistemu njenega ministrskega organa še poslabšal. Sedanja razprava o poteku reform vključuje nekakšne nove 'kriterije stabilnosti', ki pa dajejo prednost večji glasovalni moči večjih držav. Zanimivo je, da so bile v času priprav na medvladno konferenco leta 1996 takšni ideji - predvsem načelu, da naj bi z večino glasov sprejeta odločitev bila tista, kjer države, ki odločitev podpirajo, predstavljajo večino prebivalstva Evropske unije - naklonjene

²⁷ Protocols annexed to the Treaty on European Union and to the Treaties establishing the European Community, the European Coal and Steel Community and the European Atomic Energy Community - Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union.

tudi nekatere bogatejše majhne države. Le-te se zdijo prepričane, da bi jim podpora velikim državam pri reformah glasovalnega sistema in kasneje pri sprejemanju odločitev v Svetu Evropske unije, razširjenem na 20 in več članic, prinesla več koristi. Razmišljanje o podelitvi večje glasovalne moči velikim članicam Evropske unije ter pragmatično razmišljanje majhnih bogatih držav (potencialna 'vezava' svojih glasovalnih preferenc na glasovalno obnašanje velikih zahodno-evropskih držav) pa kažeta tudi na to, kje se nahaja del bodočih problemov članstva kot celote. Razlike med sedanjimi in prihodnjimi državami članicami glede na njihove značilnosti (predvsem glede na raven gospodarskega razvoja) bodo še nekaj časa občutne, prav tako pa se bo zelo zmanjšal krog tistih držav, ki bodo *de facto* odločale o zadevah razširjene Evropske unije. Uresničitev scenarija, ki predvideva večjo relativno glasovalno moč za najmočnejše države članice, bi torej pomenila priznavanje določenega dejanskega stanja glede vloge, položaja in odgovornosti posameznih držav članic pri upravljanju Evropske unije. Ostaja pa negotovost, kako daleč gre lahko takšno 'priznavanje' dejanskega stanja na račun aktivne udeležbe vseh držav članic v procesu odločanja. Obstoj takšne negotovosti dokazuje tudi dejstvo, da se države članice o reformi glasovalnega sistema Sveta Evropske unije niso mogle zediniti niti še v Amsterdamu.

Tem ugotovitvam na rob pa je treba dodati še nekaj. Kot že rečeno, s povečanjem števila članstva bo *de facto* odločanje v manjših skupinah in prek neformalnih posvetovanj za zaprtimi vrati verjetno še pridobilo na pomenu v ministrskem organu Evropske unije, kljub težnjam evropske javnosti po večji transparentnosti tega organa (Dashwood 1996, 113). Razširjena Evropska unija bo z vidika udeležbe v procesih odločanja in uveljavljanja svojih interesov morda nudila manj tistim (novim) majhnim državam, potencialno torej tudi Sloveniji, ki tovrstne (in verjetne) smeri razvoja procesa odločanja v Svetu Evropske unije ne bodo predvidele ter se nanj pripravile. Z drugimi besedami: v luči neizogibnih sprememb v glasovalnem sistemu Sveta, bi v Sloveniji verjetno že v procesu prilagajanja morali razmišljati o obliki podpore stališčem 'velike četvorke' ter tistih majhnih držav članic, ki se že v tej zgodnji fazi odkrito zavzemajo za večjo glasovalno moč velikih držav ter si tudi po tej poti (in dovolj zgodaj) poskušati zagotoviti strateške partnerje med (prihodnjimi) najvplivnejšimi državami članicami v razširjeni Evropski uniji.

Seveda je za kakršno koli revizijo trenutnih pravil glasovanja in distribucije glasov v Svetu Evropske unije potrebna podpora vseh sedanjih držav članic. Počakati bo treba in videti, če in v kakšni meri bodo države sprejele novo 'ravnotežje' med velikimi in majhnimi državami članicami v Svetu Evropske unije. Kot že rečeno, do nove širitve Evropske unije pred takšnim dogovorom sploh ne more priti. Če pa do širitve pride, potem je že sedaj mogoče reči, da je v prihodnje realno pričakovati čedalje ožji krog resničnih 'odločevalcev' v Evropski uniji, ne glede na končni izid reforme glasovalnega sistema ministrskega organa Evropske unije. Bolj ko bo Svet številčen, manj bo možnosti upirati se 'elitizmu' znotraj njega. Skratka, z vidika interpretacije enakosti med velikimi in majhnimi državami članicami v procesih odločanja, bo Evropska unija 21. stoletja vsekakor precej drugačna od Evropske unije kot jo poznamo danes. Na to dejstvo se je treba ustrezno

pripraviti tudi v Sloveniji in med drugim še bolj 'investirati' v napore da bi se posebej približali tisti skupini (velikih in majhnih) držav, ki bo še lep čas krojila politiko Evropske unije.

LITERATURA

- Baldwin, R. 1994. *Towards an Integrated Europe*. London, Centre for Economic Policy Research.
- Dashwood, A. (ed.). 1996. *Reviewing Maastricht Issues for the 1996 IGC*. Seminar Series Organised by the Centre for European Legal Studies. Cambridge, London, Sweet & Maxwell.
- Engel, C. 1997. *Council of the European Union*. V W. Weidenfeld / W. Wessels: *Europe from A to Z: Guide to Integration*. Brussels, European Commission, str. 54-58.
- Hayes-Renshaw, F./Wallace, H. 1997. *The Council of Ministers*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London, Macmillan Press Ltd.
- Hosli, M. O. 1993. *Admission of European Free Trade Association States to the European Community: Effects on Voting Power in the European Community Council of Ministers*. *International Organization* 47/4, pp. 629-643.
- Lasok, D./Lasok, K. P. E. 1994. *Law and Institutions of the European Union*. London; Dublin; Edinburgh, Butterworths.
- Nugent, N. 1994. *The Government and Politics of the European Union*. London, Macmillan.
- Schermers, H. G. 1972. *International Institutional Law (2 Vols.)*. Leiden, A. W. Sijthoff.
- Westlake, M. 1995. *The Council of the European Union*. London, Cartermill.

ANALIZA VSEBINE TELEVIZIJSKEGA POROČANJA O PRIBLIŽEVANJU EVROPSKI UNIJI***

Uvod

Polnopravno članstvo v Evropski uniji je cilj večine držav srednje in vzhodne Evrope. Po začetni evforiji ob padcu komunističnih režimov na starem kontinentu ter zagotovitlu držav članic Evropske unije o pričetku novega širitvenega procesa, tokrat tudi na Vzhod¹, pa se začenja obdobje tehtanja prednosti in slabosti članstva v tej zahodnoevropski integraciji (Breska in drugi 1998; Senior Nello in Smith 1997).

Pričujoča analiza se ukvarja z enim izmed možnih aspektov tovrstnega tehtanja.² Osredotočamo se namreč na vsebino poročanja slovenskih množičnih medijev o približevanju Slovenije Evropski uniji, s posebnim poudarkom na poročanju televizije. Prispevek temelji na več predpostavkah.

Prvič, nesporno je, da slabosti in prednosti vključevanja kot sestavni in bistveni del vsebine tega poročanja množični mediji, torej tudi televizija, *posredujejo* tako imenovani splošni javnosti kot tudi ciljnim publikam znotraj nje. Toda vprašanje, ki se nam zastavlja, je, 'kako nastaja vsebina' medijskih sporočil. Natančneje povedano, zanimajo nas 'vzroki' ugotovljene vsebine; oziroma možnosti za njeno pojasnjevanje in razumevanje, še posebej ko gre za obravnavanje tem, ki jih s stališča njihovega pomena za Slovenijo lahko opredelimo kot ključne. V tem kontekstu si zastavljamo naslednjo delovno hipotezo: Kadar televizija obravnava ključne teme za slovensko približevanje Evropski uniji (v letu 1997 sta to bili ratifikacija asociacijskega sporazuma in ustavne spremembe), potem vrednoti slovensko približevanje Evropski uniji (na primer poudarja 'nujnost' vključevanja v EU) pozitivno. Kadar televizija ključnih tem ne obravnava, je njeno vrednotenje slovenskega približevanja Evropski uniji negativno.

* Mag. Milan Brzglez, novi raziskovalec in asistent za področje mednarodnih odnosov na FDV.

** Dr. Zlatko Šabič, docent za področje mednarodnih odnosov na FDV.

*** Prispevek je sestavni del raziskovalnega projekta *Majhne države v procesih transformacije mednarodne skupnosti, ki ga financira Ministrstvo za znanost in tehnologijo in izvaja Center za mednarodne odnose na FDV.*

¹ Glej: "Conclustons of the Madrid Council", Bull. EU 12-1995, para. 1.25.

² Zgolj kot primer nekaterih kompleksnejših analiz stroškov in koristi polnopravnega članstva bi lahko omenili komparativno analizo Brinarjeve in Kuhnleja (1994). Posamezni avtorji skozi študij primera Republike Slovenije in njene zunanje politike strukturno ali genetično analizirajo ustreznost državnih strategij v približevanju Slovenije Evropski uniji (Svetličič 1998; Bučar in Brinar 1994). Med ekonomskimi analizami lahko omenimo na primer Potočnika in Majcna (1996) ter Stanovnika in Svetličiča (1996).

Drugič, predpostavljamo, da zaradi dogodkov v zvezi s slovenskim približevanjem Evropski uniji, ki so se odvijali v času raziskave³, televizija namenja več pozornosti političnim temam.⁴ Manj pozornosti pa namenja ostalim pomembnim temam - na primer gospodarskim, socialnim ali pravnim - s katerimi se bodo Republika Slovenija in njeni prebivalci soočali v pridružitvenih procesih.

Preverjanja omenjenih predpostavk glede vsebine poročanja televizije o približevanju Evropski uniji se lotevamo v več korakih. Začenjamo z glavnimi metodološkimi premisleki, ki so osnova izvedene analize. Sledi opis izbranih rezultatov analize, ki si sledijo glede na stopnjo v analizi uporabljenih metod (od deskriptivnejših k analitičnejšim). V sklepnih razmišljanjih skušamo tako teoretično kot normativno kontekstualizirati rezultate te študije - podati nekaj osnovnih parametrov okvira, znotraj katerega jih velja razumeti in tolmačiti.

Uporabljena metodologija

Cilj analize vsebine poročanja televizije je bil ugotoviti njen odnos do slovenskega približevanja Evropski uniji, identifikacija tem oziroma akterjev, ki se na televiziji pojavljajo na to temo, virov, iz katerih je televizija črpala informacije ter argumentacijo, ki jo sporočevalci pri tem uporabljajo.

Na osnovi podatkov, pridobljenih od Urada vlade za informiranje - gre za prispevke, ki so se na *ključno besedo* 'Evropska unija' pojavljali v televiziji od 1. 1. 1997 do 15. 9. 1997 - ter začetne razvrstitve prispevkov, objavljenih na televiziji glede na novinarski žanr v istem obdobju, smo pristopili k začetnemu *uzorčenju*. Celoten vzorec je v tej fazi obsegal 283 prepisov prispevkov treh televizijskih postaj. Zajeli smo celotno populacijo prispevkov, vendar smo ugotavljali le prisotnost tistih tem, ki so se pojavljale v predhodno izvedeni analizi tiskanih medijev.⁵

Temeljno metodološko izhodišče izvedene analize vsebine prispevkov je bila analiza nuklearnih trditev oz. stavkov objavljenih na televiziji na temo Evropske unije in slovenskega približevanja v času od 1. januarja 1997 do 15. septembra 1997. Pri tem smo nuklearni stavek oz. trditev uporabljali kot metodo parafraziranja, kjer z interpretacijo iz povedi izluščimo, identificiramo, reduciramo in modeliramo (i)

³ Raziskava je zajemala obdobje 1. januar 1997 - 15. september 1997. V tem obdobju se je zgodila sprememba 68. člena slovenske ustave (14. julij 1997) in ratifikacija pridružitvenega sporazuma z Evropsko unijo (15. julij 1997).

⁴ Kot 'politične' teme smo definirali tiste nujne politične akte, ki jih je Slovenija morala sprejeti pred začetkom pridruževanja Evropski uniji ter z njimi povezane (pod)teme, o katerih je poročala televizija (te so na primer ratifikacija (pridružitvenega sporazuma), ustavne spremembe, približevanje/prilaganje Evropski uniji s stališča 'izgube suverenosti'; 'zahtev', ki jih postavlja 'Evropa' ipd., polnopravno članstvo).

⁵ V raziskavi smo analizirali še druge medije, ki smo jih delili na štiri skupine: (i) tiskani mediji - dnevniki, (ii) tiskani mediji - ostali, (iii) elektronski mediji - radijski programi in (iv) elektronski mediji - televizijski programi. Za televizijo kot primer smo se odločili zaradi njenega pomena v sodobnem družbenem življenju in posredovanju družbene 'realnosti' (glej na primer Hallin 1994). Na raziskavo v ostalih medijih v tekstu še večkrat opozarjamo. Izsledki raziskave so dostopni v Splichal, Svetličič in drugi (1997).

prvi pomenski objekt (X), ki je nosilec dogajanja ali stanja (torej akter), (ii) drugi pomenski objekt (Y) oz. konkretno temo ter (iii) besedno logično pomensko povezavo med njima (c), ki je vrednotena glede na dimenzijo 'združuje-ločuje'. Formalizirano je mogoče nuklearno trditev, ki je bila v analizi uporabljena,⁶ zapisati kot:

$$X/c/Y^7$$

pri čemer je (c) lahko: (i) "+" (kadar združuje X in Y), (ii) "-" (kadar ločuje X in Y) in (iii) "0" (v nedoločljivih primerih). Uporabljena metoda analize je zahtevala: (1) določitev množice pomenskih objektov, (2) identifikacijo pomenskih objektov v besedilu, (3) modeliranje povedi, ki vsebujejo pomenske objekte, v obliki nuklearnih stavkov in (4) vrednotenje besednih povezav.

Poleg te temeljne strukture nuklearne trditve so nas v poročanju slovenskih množičnih medijev zanimali predvsem tako imenovani primarni viri nuklearnih trditvev in morebitna 'argumentacija' zanje. Ob tem smo 'primarni vir' operacionalno opredelili za (a) nosilca izjave, ki je predstavljena (prekodirana) v nuklearno trditev. Torej je primaren vir tisti, 'ki preko medija nekaj sporoča' - je sporočevalec. Je pa tudi (b) kontekst izjave, ki jo je mogoče prestaviti v nuklearno trditev.

Operacionalizacija 'argumentacije' se je izkazala za še kompleksnejšo in bolj problematično, saj obstaja verjetnost, da za določene trditve argumenta niti ni potrebno posebej navajati, ker je 'sam po sebi razumljiv, logičen, znan' ali pa je v primeru televizijskih programov že samo slikovno ozadje poročanja lahko prevzelo tudi funkcijo argumenta.⁸ Zato smo prisotnost argumenta operacionalizirali glede na kontekst (sobesedilo) nuklearne trditve, na katero se nanaša. Če je iz tega sobesedila (ne nujno zgolj iz povedi, iz katere smo parafrazirali nuklearni stavek) razviden argument za identificiran nuklearni stavek (kot odgovor na vprašanje: 'Zakaj takšna trditev?'), smo ga vključili v analizo.

⁶ Za našo analizo so bile relevantne zgolj tiste nuklearne trditve, ki so vsebovala oba pomenska objekta - izključili smo torej tiste nuklearne trditve, ki bi vsebovale samo en pomenski objekt, katerega bi bilo mogoče vrednotiti na dimenziji 'dobro-slabo'. Za natančnejši opis, predpostavke in teoretične utemeljitve uporabljene metode analize vsebine glej Splichal (1990, 108-29).

⁷ Formalizacijo strukture nuklearne trditve, ki smo jih analizirali, smo v nadaljevanju modificirali z vključitvijo dveh spremenljivk - 'primarnega vira' nuklearne trditve (S) in 'argumentacije' (A) - v:

$$S: X/c/Y (A)$$

⁸ Niti kot predpostavka niso tako prišle v poštev formalizacije argumentov, ki so podane na primer v Eemeren in drugi (1996) ali v analizi politik dokaj upoštevanem Toulminu (1964; primerjaj Dunn 1994, 66-8, 92-134).

Izbrani rezultati analize

Primarni viri nuklearnih trditvev

Za skoraj 22 % (ali 364) analiziranih nuklearnih trditvev, ugotovljenih v populaciji prispevkov na televizijskih programih, ni bilo mogoče določiti primarnega vira.⁹ Ker je za analizo vprašanje, kdo se pojavlja kot primarni vir oz. sporočevalec izjav bistvenega pomena, smo podrobneje analizirali tiste trditve, kjer je vir znan.

Tabela 1: Frekvenčna porazdelitev nuklearnih trditvev na televizijskih programih glede na navedbo vira, z izključitvijo trditvev, kjer vira ni bilo mogoče ugotoviti

PRIMARNI VIR	ŠTEVILO ENOT	ODSTOTEK	KUMULATIVA
URADNI VIRI	530	40.4	40.4
STRANKE	263	20.1	60.5
VIRI IZ EU IN ČLANIC	154	11.7	72.2
DRUŠTVA	108	8.2	80.5
MEDIJI	62	4.7	85.2
DOKUMENT, POGODBA	59	4.5	89.7
EKSPERTI	45	3.4	93.1
GOVORICE	38	2.9	96.0
ZDA	21	1.6	97.6
GOSPODARSTVO	15	1.1	98.8
SINDIKATI	0	0.0	98.8
OSTALO	16	1.2	100.0
SKUPAJ	1311	100.0	

Zastopanost primarnih virov v trditvah, povezanih s slovenskim približevanjem Evropski uniji, je v osnovi raznovrstna. Toda, če na podatke gledamo s perspektive prisotnosti političnih akterjev kot sporočevalcev trditvev o Evropski uniji in slovenskem približevanju, potem lahko opazimo močno prisotnost predsednika vlade, zunanjega ministrstva ter Državnega zbora. Ostala ministrstva skupaj imajo le 1.8 % delež v trditvah, kjer je vir mogoče določiti. Eksperti in gospodarstvo kažejo razmeroma visoko podprezentiranost. Z drugimi besedami: ko gre za televizijske programe, trditve, ki imajo vir v uradnih strukturah in strankah, bistveno prevladujejo nad ostalimi trditvami, čeprav so dobro pokrita tudi mnenja društev, ki pa se v analiziranem obdobju pojavljajo kot primarni vir nuklearnih trditvev samo okoli polemike in zapletov v zvezi z ratifikacijo pridružitvenega sporazuma.

Prav tako je pomembna ugotovitev, da delež evropskih virov komajda presega 10 %, kar ne ustreza pomenu, ki ga imajo Evropske institucije in države članice za slovensko približevanje Evropski uniji (na primer vloga Evropske komisije kot

⁹ Za primerjavo: podobna ugotovitev velja tudi za radijske programe in dnevni tisk, medtem ko se odstotek nuklearnih trditvev brez navedbe primarnega vira v vzorcu prispevkov ostalih tiskanih medijev dvigne nad 40 %.

glavnega pogajalca pri dogovarjanju vstopnih pogojev, pravica veta držav članic, ko gre za sprejem novih članic v Evropsko unijo). Evropska komisija se kot vir pojavlja le v 3,5 % trditvev. Prisotnost ostalih glavnih institucij Evropske unije, predvsem njenega ministrskega organa pa je zanemarljiva, saj se slednji vsega enkrat pojavlja kot vir izjav. Na drugi strani pa je pogosta uporaba dokumentov kot virov trditvev, pri čemer pa je treba posebej omeniti primere njihovega nejasnega citiranja¹⁰.

Akterji v nuklearnih trditvah

Na televizijskih programih - natančneje v analizirani populaciji nuklearnih trditvev - se 'slovenski' akterji pojavljajo bistveno pogosteje kot 'evropski'. Gre pravzaprav za neko splošno tendenco pri vseh štirih skupinah medijev, ki pa je, kot rečeno, vsaj delno nezdružljiva s pomenom Evropske unije, njenih držav članic ter glavnih organov pri slovenskem približevanju Evropski uniji.

Tabela 2: Frekvenčna porazdelitev akterjev (v združenih kategorijah), o katerih poročajo televizijski programi

KATEGORIJE AKTERJEV	ŠTEVILO ENOT	ODSTOTEK	KUMULATIVA
SLOVENIJA KOT SIMBOL	495	29,5	29,5
URADNA POLITIKA	388	23,2	52,7
STRANKE	320	19,1	71,8
EVROPSKA UNIJA S ČLANICAMI	216	12,9	84,7
DRUŠTVA	103	6,1	90,9
KANDIDATKE	46	2,7	93,6
EVROPA KOT SIMBOL	35	2,1	95,7
GOSPODARSTVO	30	1,8	97,5
TUJCI	21	1,2	98,7
ZDA	14	0,8	99,6
EKSPERTI	7	0,4	100,0
SKUPAJ	1675	100,0	

Med 'slovenskimi' akterji se največkrat pojavlja 'Slovenija kot simbol', sledijo ji slovenska vlada, Državni zbor, opozicija ter 'slovenska politika oz. politiki' (v tem zaporedju). V kategorijo 'Slovenija kot simbol' sodijo omenjanja besed "Slovenija", "mi", "nas" itd.¹¹ Pogostost pojavljanja 'Slovenije kot simbola' seveda otežkoča identifikacijo akterjev, saj se ti, kakor je mogoče presoditi, 'skrivajo' za omenjenimi besedami.

¹⁰ Tako na primer sporočevalec omenja "poročilo Evropske komisije", pri tem pa ni jasno, za kakšno poročilo pravzaprav gre. Zasedliti smo tudi primer, ko je sporočevalec omenil, da so "v Bruslju" postavili Slovenijo na deseto mesto glede napredka pri prilagajanju slovenske zakonodaje evropski. Kasneje se je izkazalo, da ni šlo za "Bruselj" (kar se v medijih uporablja kot sinonim za institucije Evropske unije), temveč za nek študijski center, ki ima pač sedež v Bruslju.

¹¹ Na podoben način smo definirali tudi kategorijo 'Evropa kot simbol' (na primer: 'Evropa nam narekuje hitrejši razvoj', 'narekujejo nam sprejemanje evropskih standardov' itd.)

Med strankami se največkrat pojavljata opozicijski SDS in SKD. V primerjavi z njima slabo zastopanost LDS pa je verjetno mogoče pojasniti z izpostavljenostjo vlade oziroma njenega predsednika na televizijskih programih. Vlada se namreč kot akter pojavlja v 9,4 % vseh trditev, predsednik vlade pa v 2,1 % vseh trditev.

'Nepolitični' akterji so podprezentirani, pri čemer med prvimi desetimi najbolj pogostimi akterji sploh ni akterjev, ki bi izvirali neposredno iz gospodarstva. Prevelika orientacija na politične akterje - med njimi velja posebej izpostaviti tudi v analiziranem obdobju upoštevanja vredno dejavnost društev - in (posledično) političnih tem v slovenskem medijskem prostoru zagotovo ne izboljšuje kvalitete medijskega pokrivanja slovenskega približevanja Evropski uniji.

Med 'evropskimi' akterji se največkrat pojavljata Evropska unija in Evropska komisija, vendar je njun delež skromnejši (skupno se pojavljata v 8,9 % vseh trditev) kot bi glede na pomen, ki ga imajo organi Evropske unije oziroma Evropskih skupnosti na dinamiko uresničevanja ambicij Slovenije glede polnopravnega članstva, mogli pričakovati. V tem kontekstu velja primeroma omeniti tudi skromno zastopanost dveh članic Evropske unije, ki sta naši sosedji, Italije in Avstrije. Italija kot akter v kontekstu slovenskega približevanja Evropski uniji nastopa le v 1,3 % vseh registriranih trditev, zastopstvo Avstrije pa je še manjše (0,5 % vseh registriranih trditev). Takšne številke lahko po eni strani pojasnijo dobri odnosi med Slovenijo in tema dvema državama v analiziranem obdobju. Seveda pa lahko le predpostavljamo, da skromna pozornost televizije do obeh držav ni konstanta. Vprašanje je (in to bi lahko bil predmet kakšne podobne raziskave), če tovrstna pozornost ni omejena zgolj na poročanje o (potencialno) slabših bilateralnih odnosih s sosedama (na primer z Italijo pred sprejemom tako imenovanega Španskega kompromisa in potencialno negativni vpliv vprašanja statusa 'staroavstrijske manjšine' v Sloveniji na slovensko-avstrijske odnose), medtem ko so druge teme (gospodarske, kulturne, znanstvene) manj prisotne.

Pomenski objekti oz. teme nuklearnih trditev

Naši rezultati kažejo, da se v televizijskih programih (kakor tudi v ostalih medijih) prevladi političnih tem kot značilnosti vsebine razprave niso mogli izogniti. Tako med prvimi desetimi najpogosteje omenjenimi konkretnimi pomenskimi objekti¹² najdemo izključno 'politične'. V primerjavi s tem dejstvom je mogoče ugotoviti, da se na televizijskih programih zelo malo govori o temah kot so varstvo okolja, tehnologija, izobraževanje in sociala. Po drugi strani je opazna prisotnost vojaško-politične mednarodne organizacije NATO v kontekstu obravnave slovenskega približevanja Evropski uniji. Mogoče je domnevati, da televizija, pa tudi ostali slovenski mediji (NATO tudi pri drugih skupinah oz. vrstah medijev visoko kotira v njihovi vsebini) 'kanalizirajo' pozornost, ko gre za področja delovanja ('specializacijo') posameznih mednarodnih organizacij. Medtem ko je članstvo v NATO izrazito enačeno s slovensko varnostjo, naj bi varnost, ko gre za Evropsko unijo, bila manj pomembna ali vsaj širše razumljena kategorija (na primer 'članstvo v Evropski uniji prispeva tudi k večji varnosti Slovenije').

¹² Samo v analizi vsebine televizijskih programov smo identificirali 108 konkretnih pomenskih objektov (Sptičal, Svetličič in drugi 1997, 126-8).

Tabela 3: Frekvenčna porazdelitev trditev glede na teme (v združenih kategorijah), o katerih poročajo televizijski programi

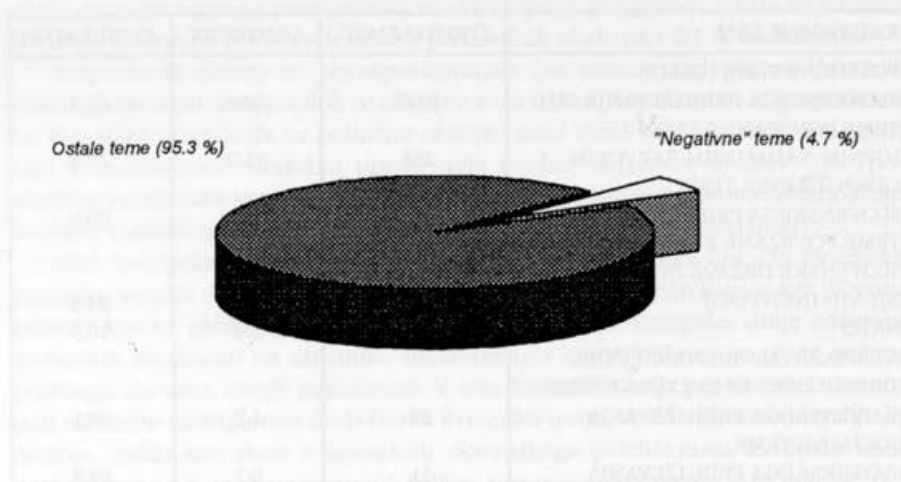
KATEGORIJE TEM	ŠTEVILO ENOT	ODSTOTEK	KUMULATIVA
POLITIČNE TEME (GLEDE SLOVENSKEGA PRIBLIŽEVANJA EU)	1046	62.4	62.4
TEME POVEZANE Z EU IN NJENIM NADALJNJIM RAZVOJEM	251	15.0	77.4
GOSPODARSKE TEME			
SLOVENSKEGA PRIBLIŽEVANJA	144	8.6	86.0
TEME POVEZANE Z DELOVANJEM SLOVENSKE DRŽAVE IN NJENIH INSTITUCIJ	142	8.4	94.5
NATO	41	2.4	96.9
IZOBRAŽEVALNE, ZNANSTVENE, TEHNOLOŠKE IN KULTURNE TEME			
SLOVENSKEGA PRIBLIŽEVANJA	20	1.2	98.1
SOCIALNE TEME			
SLOVENSKEGA PRIBLIŽEVANJA	11	0.7	98.8
OKOLJSKE IN INFRASTRUKTURNE TEME SLOVENSKEGA PRIBLIŽEVANJA	10.1	98.9	
OSTALO	19	1.1	100.0
SKUPAJ	1675	100.0	

Med političnimi temami prevladujejo ratifikacija (8.9 % celotnega števila trditev), ustavne spremembe (7.8 %), zaščitna zakonodaja (5.9 %), medstrankarski sporazum (5.3 %) in Slovenija (4.7 %). Čeprav so poudarki na posameznih temah pri televizijskih programih nekoliko različni (pri čemer imamo v mislih predvsem večjo zastopanost poročanja o pogajanjih oziroma debatah v zvezi z medstrankarskim sporazumom), pa so osnovni poudarki podobni kot pri drugih vrstah množičnih medijev.

Gospodarske teme so slabše zastopane. Celo med prvimi dvajsetimi najpogostejše omenjenimi pomenskimi objekti najdemo le enega pretežno gospodarskega (liberalizacija, 2.1 % celotnega števila trditev). Ostale gospodarske teme (objekti), ki se najpogosteje pojavljajo, so še gospodarski razvoj (1.3 %), strategija (1.2 %) in naložbe (1.0 %). Končno ugotavljamo, da televizijski programi ne posvečajo preveč pozornosti temam, ki lahko potencialno 'negativno' vplivajo na odnos javnosti do približevanja Slovenije Evropski uniji. Naključna selekcija 'negativnih' objektov¹⁸ ne presega deleža 5 % v populaciji trditev v okviru televizijskih programov. Podobna slika, ki jo je bilo mogoče pridobiti tudi z analizo vsebine prispevkov v ostalih vrstah množičnih medijev, navaja k domnevi, da se prava debata o občutljivih temah slovenskega približevanja v času poteka raziskav morda sploh še ni pričela.

¹⁸ Gre za ilustrativno določitev desetih področij, kjer je mogoče predvidevati tudi negativne posledice vključevanja v Evropsko unijo za prebivalce Republike Slovenije in ki zajemajo različne vidike družbenega življenja: konkurenčnost (med podjetji); liberalizacija (trga); okolje; davki; kmetijstvo; delovna mesta; nezaposlenost; procesi odločanja v EU (vloga Slovenije v njih); socialne pravice; stroški širitve.

Slika 1: Delež potencialno 'negativnih' tem v populaciji objektov (televizijski programi)



Vrednotenje zveze med akterji in temami

V celotnem številu trditve v zvezi s slovenskim približevanjem Evropski uniji je vrednotenje pomenskih objektov s strani akterjev, o katerih poroča televizija, v 64.8 % primerov pozitivno. V 24 % je takšno vrednotenje negativno, medtem ko v 11.2 % vrednotenja ni bilo mogoče določiti.

Seveda je ob tem vredno še enkrat poudariti, da uporabljena metoda analize nuklearnih trditve ne omogoča preprostega enačenja vrednotenja v nuklearnih trditvah z medijsko naravnostjo oz. politiko do obravnavane problematike.

Prisotnost argumentacije za nuklearne trditve

V večini primerov (58.3 %) so bile trditve, ki smo jih identificirali na televizijskih programih, brez določljivih argumentov. Tudi pri televizijskih programih se je - podobno kot pri ostalih vrstah množičnih medijev - v analizi pokazalo, da je tudi v primerih, ko smo sobesedilu lahko pripisali določeno argumentativno vrednost, oz. ko je bil argument jasneje razviden, sam tip oziroma vrsto argumentacije težko določiti, saj je takšnih 'argumentov' skupaj kar za 11.6 %. Gre namreč za 'argumente', ki imajo sicer 'zdravorazumsko podlago', a jih ni mogoče enoznačno razvrstiti v kategorije, kot so 'politični', 'ekonomski', 'kulturni', 'socialni'. To nedvomno vpliva na kvaliteto razprave o slovenskem približevanju. Redko se v argumentaciji trditve uporabljajo dokumenti oziroma pogodbe (12.6 %), kar je le še dodaten vidik, ki govori v prid teze o manjši kvaliteti argumentacije trditve v slovenskem medijskem prostoru, kot bi si jo morda želeli.

Največkrat so 'avtorji' (tako prepoznavni kot neprepoznavni sporočevalci) svojo argumentacijo za trditve v zvezi z Evropsko unijo in slovenskim približevanjem, če so jo seveda vsaj naznačili, vezali na domače okolje in domače vire (68.5 %), v 34.5 % pa so argumentacijo iskali med tujimi viri oz. zanjo izpostavljali mednarodno okolje.

Kvalitativni vidiki vsebine televizijskega poročanja o Evropski uniji

Pomembnost vsebine razprave o Evropski uniji, predvsem postavljanja dnevnega reda zanjo ter v tej zvezi potencialni vpliv obravnavanega medija, so usmerili našo raziskovalno pozornost tudi na nekatere vidike analize, ki jih zgolj kvantitativna metodologija ni sposobna zaznati. Potrebna je bila pritegnitev tudi kvalitativnih analitičnih prijemov, da smo povezali vsebino televizijskega poročanja z 'medijsko politiko' in vrstami televizijskih oddaj.¹⁴

Pri analizi informativnih oddaj v televizijskih programih smo ugotovili, da je bilo več kot 80 % vrednostnih trditev prisotnih v osrednjih informativnih oddajah (ob 19.30) ter v tematskih političnih oddajah kot so TV Konferenca na nacionalni televiziji in Argumenti na POP TV. Tematske oddaje so bile izključno posvečene analizi slovenskega približevanja EU, ustavnim spremembam ter prilagajanju slovenske zakonodaje evropski.

Kot akterji ali nosilci dejanj so v osrednjih informativnih oddajah nastopali društva (40 %), članice EU (42.1 %) ter Slovenija (kot simbol) v približno eni tretjini trditev. Kandidatke za polnopravno članstvo v EU so se kot akterji dejanj pojavljale izključno v osrednjih informativnih oddajah (94.7 %). Ugotovili smo, da je v osrednjih informativnih oddajah na analiziranih televizijskih programih posebna pozornost bila usmerjena na dejavnosti vseh močnih kandidatke za polnopravno članstvo v EU in primerjanju (med njimi in v odnosu do Slovenije) 'doseženih kriterijev' za morebitni sprejem. V zadnji informativni oddaji na nacionalni televiziji (Odmevi) so v večini trditev kot akterji nastopale evropske inštitucije (46 %). Slednji podatek je posebej pomemben glede pozornosti, ki jo uredniška politika te oddaje namenja akterjem, povezanim s slovenskim približevanjem Evropski uniji. Gre namreč za izjemo od ugotovljenega splošnega trenda televizijskega poročanja (kot kaže naša raziskava, je podoben položaj tudi v drugih medijih), po katerem so evropski akterji v trditvah skromno prisotni.

Tematska struktura poročanja v informativnem programu na televiziji je bila določena s strukturo posameznih oddaj. Tako je v 'pogovornih' oddajah (TV Konferenca in Argumenti) kot tema prevladoval v več kot polovici trditev nacionalni interes. Lahko bi dodali, da te teme niso poudarjali gosti v studiu temveč klici gledalcev in vprašanja novinarjev. Nadaljnja analiza vsebine bi pokazala, da je v primeru teh oddaj nastopil razcep med institucionalno agendo (kazalom pomembnosti tem) in medijsko agendo, ki je v tem primeru nastopala kot nadomestek agende javnega mnenja. Opozarjamo, da je struktura telefonskih klicev (ali 'vdora' javnega mnenja v zaprti institucionalni diskurz) sledila strankarski pripadnosti sogovornika.

V osrednjih informativnih oddajah so kot teme poročanja prevladovala: slovenska pogajanja, medstrankarsko sporazumevanje (prevladujoča tema v 'prime-time' informativnih oddajah), NATO, približevanje Slovenije EU in razprave o ustavnih spremembah. V pozno večerni informativni oddaji na nacionalni televiziji je struktura tem bila nekoliko drugačna: polnopravno članstvo Slovenije v EU je bila

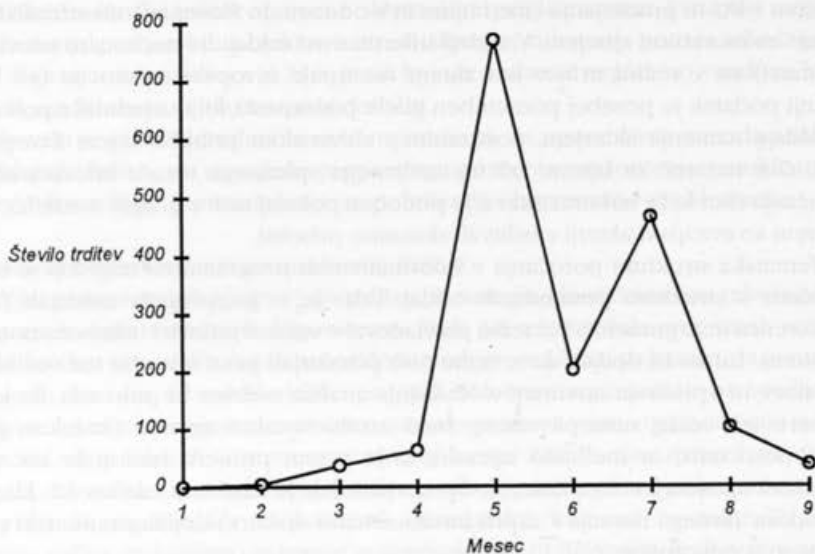
¹⁴ Nadaljnje besedilo (do konca tega podpoglavja) pretežno temelji na izsledkih doc. dr. Sandre Bašič-Hrvatini. Za dovoljenje, da so le-ti lahko uporabljeni v pričujočem tekstu, se ji avtorja na tem mestu posebej zahvaljujeta.

osrednja tema (71.4 %), za njo sledita Evropa kot simbol in Evropska unija. Predpostavljamo, da je v tem primeru razdelitev tem sledila strukturi občinstva teh informativnih oddaj.

Kampanjskost medijskega poročanja?

Skladno z intenzivnostjo razprav o približevanju Evropski uniji se je spreminjala tudi pogostost pojavljanja posameznih tem, povezanih z njo. Analiza frekvenčnosti pojavljanja nuklearnih trditev na televiziji (slika 2) pokaže, da je mogoče govoriti o tako imenovanih ključnih mesecih (maju, juniju in juliju), ko je bilo nuklearnih trditev, vezanih na tematiko slovenskega približevanja Evropski uniji, daleč največ.¹⁵ To je obdobje, ko so bila pogajanja o spremembah, ki jih je Republika Slovenija - točneje politična elita v njenem imenu in imenu njenih državljanov - morala opraviti v notranjem pravnem redu pred ratifikacijo Pridružitvenega sporazuma (sprememba 68. člena Ustave), najintenzivnejša.

Slika 2: Frekvenčnost pojavljanja nuklearnih trditev na televiziji po mesecih



¹⁵ Podobne rezultate, torej tudi skorajda identično sliko, kot jo ponazarjamo s sliko 2, smo dobili tudi pri analizi frekvenc pojavljanja nuklearnih trditev pri ostalih medijih.

Seveda zgolj na podlagi frekvenčne distribucije pojavljanja nuklearnih trditev v analiziranem obdobju ni mogoče televizijskega pokrivanja problematike Evropske unije in slovenskega približevanja označevati za kampanjskega. Potrebni so subtilnejši prijemi (seveda ob predpostavljenem zavedanju stalne nevarnosti, da je mogoče statistično povezati tudi 'nepovezljivo'). Zato smo na tem mestu posebej preverjali našo prvo predpostavko o povezavi (televizijskega) vrednotenja ključnih tem in slovenskega približevanja Evropski uniji.

Za preverjanje tako zastavljene hipoteze je bilo vnovič potrebno izvesti določen metodološki premislek: V dosedanji analizi smo ugotovili, da se je poročanje o slovenskem približevanju EU na televiziji glede na število ugotovljenih nuklearnih trditev kvantitativno najbolj razmahnilo v maju, juniju in juliju. Ti trije meseci so nam zato služili kot opora časovne delitve poročanja (ostali meseci oz. poročanje o slovenskem približevanju je zajeto v kategorijo preostali čas). Nadalje smo iz celotnega spektra tem izločili dve združeni kategoriji izpostavitve pomenskih objektov/tem - (i) 'proces približevanja EU' (pomenski objekti, ki neposredno izražajo približevanje Slovenije EU oz. opisujejo ta proces in njegove faze)⁶ in kategorijo (ii) 'ključnih tem', ki vključuje naslednje objekte s šifranta objektov: pridružitveni sporazum, ratifikacija in ustavne spremembe.

Tabeli 4a/b: Povezanost obdobja obravnave ključnih tem z njihovim vrednotenjem in z vrednotenjem približevanja EU v televizijskem mediju

KIJUČEN ČAS	NEVTRALNO	NEGATIVNO	POZITIVNO	SKUPAJ
KIJUČNE TEME	56 3.9 %	40 2.8 %	207 14.4 %	303 21.1 %
PREOSTALE TEME	95 6.6 %	275 19.2 %	668 46.6 %	1038 72.3 %
PRIBLIŽEVANJE EU	24 1.7 %	12 0.8 %	58 4.0 %	94 6.6 %
SKUPAJ	175 12.2 %	327 22.8 %	933 65.9 %	1435 100.0 %

Opombe za tabelo 4a: Skupno število enot analize (N) = 1435.

Prva številka v vsakem polju je frekvenca, druga pa odstotek glede na vse enote analize.

Pearsonov $\chi^2 = 54.765$ (Signifikanca obojsetranskega testa = 0.000; df = 4)

0 polj (0 %) s pričakovano frekvenco < 5. Minimalna pričakovana frekvenca = 11.46.

Pearsonov kontingenčni koeficient $C = 0.192$ (Signifikanca = 0.000)

⁶ Iz šifranta pomenskih objektov so to naslednje teme: harmonizacija; pogojevanje vstopa oz. reforme v Sloveniji; polnopravno članstvo; prednosti priključevanja EU; približevanje; in prilagajanje.

PREOSTALI ČAS	NEVTRALNO	NEGATIVNO	POZITIVNO	SKUPAJ
KIJUČNE TEME	0 0.0 %	0 0.0 %	7 2.9 %	7 2.9 %
PREOSTALE TEME	11 4.6 %	64 26.7 %	129 53.8 %	204 85.0 %
PRIBLIŽEVANJE EU	1 0.4 %	11 4.6 %	17 7.1 %	29 12.1 %
SKUPAJ	12 5.0 %	75 31.3 %	153 63.8 %	240 100.0 %

Opombe za tabelo 4b: Skupno število enot analize (N) = 240.

Prva številka v vsakem polju je frekvenca, druga pa odstotek glede na vse enote analize.

Pearsonov $\chi^2 = 4.726$ (Signifikanca obojestranskega testa = 0.371; $df = 4$)

4 polja (44.4 %) s pričakovano frekvenco < 5. Minimalna pričakovana frekvenca = 0.35.

Pearsonov kontingenčni koeficient $C = 0.139$ (Signifikanca = 0.317)

Za populacijo nuklearnih trditvev na televizijskih programih lahko o povezanosti vrednotenja procesa približevanja Evropski uniji in vrednotenja 'ključnih tem' govorimo le v obdobju ključnih odločitev. Pri tem se izkaže, da statistično najbolj značilno naraste število neopredeljenih trditvev o približevanju EU (od 12.2 % vseh neopredeljenih trditvev v populaciji na 25.5 % neopredeljenih trditvev o slovenskem približevanju) in to na račun statistično nekaj manj pomembnega znižanja števila neopredeljenih trditvev (od 22.8 % na 12.8 %). Enako velja za trditve o ključnih temah, kjer število negativnih trditvev upade sorazmerno bolj kot naraste število nevtrálnih trditvev (od 22.8 % na 13.2 % - v primerjavi z nevtrálnimi trditvami - od 12.2 % na 18.5 %). Končno, pri preostalih temah naraste število negativnih trditvev (od 22.8 % na 26.5 %) in upade število nevtrálnih (od 12.2 % na 9.2 %).

Hipotezo, po kateri obravnavanje ključnih tem slovenskega približevanja na televiziji sovpada s povečanjem odstotka pozitivnega vrednotenja samega procesa približevanja, smo morali na podlagi predstavljenih rezultatov analize, ki so v osnovi podobni rezultatom analiz ostalih treh kategorij medijev (Splichal, Svetličič in drugi 1997:68-73), zavrniti. Če kljub temu lahko govorimo o povezanosti vrednotenja z obravnavo tematike približevanja, kadar na televiziji obravnavajo ključne teme, pa velja ugotoviti, da je 'smer' vrednotenja približevanja v tem primeru sovpadajoča s 'smerjo' vrednotenja samih ključnih tem - v naših primerih gre za hkratno upadanje negativnega vrednotenja ključnih tem in približevanja in naraščanja nevtrálnega vrednotenja obeh tem. Preprosteje rečeno, iz analize trditvev televizijskega medija izhaja, da televizija pasivno spremlja dogajanje na področju približevanja Evropski uniji, čakajoč da politične elite sprejmejo 'ključne odločitve', ki jih potem posreduje 'splošni' in 'posebnim javnostim' (oz. ciljnim publikam).

Razmišljanja ob rezultatih analize

Razen pri pokrivanju političnih vidikov je bilo poročanje televizije o približevanju Slovenije Evropski uniji manj pogosto. Viri, na katere se je televizijski medij opiral, so prvenstveno izvirali iz politične sfere. Ne gre samo za 'pod-representativnost' pomembnih tem (na primer gospodarskih) in pomanjkanje ekspertnih znanj, ki smo ju v analizi lahko prepoznali. Izkazalo se je tudi, da je med januarjem in septembrom 1997 televizija pokazala manj interesa za navidez 'manj pomembne' teme, kot so denimo okoljski in socialni problemi.

Prevladujoč delež politične vsebine poročanja o Evropski uniji in slovenskem približevanju je mogoče pojasniti tudi z obdobjem, v katerem je raziskava potekala. Šlo je za (politična) pogajanja znotraj Slovenije o njenem prihodnjem odnosu do Evropske unije. Ta so se dejansko dotaknila nekaterih temeljnih političnih problemov, kot na primer vprašanje nediskriminacije tujcev pri pridobivanju lastniške pravice nad zemljo v Republiki Sloveniji.¹⁷ Raziskava, izvedena v 'mirnejšem' obdobju bi mogoče dala drugačne rezultate, predvsem glede na opredeljeno strategijo približevanja Slovenije do Evropske unije.¹⁸

Seveda je treba poudariti, da prevlada političnih tem v določenem obdobju ni nobena slovenska posebnost. Politične teme in kriteriji so skozi celotno zgodovino procesov širitev Evropske unije igrali pomembno vlogo, še zlasti, ker ti procesi niso bili vedno vodeni zgolj zaradi gospodarskih vzgibov (Breckinridge 1997).¹⁹ Pa vendar takšna razlaga sama po sebi ne zadošča, da bi v celoti pojasnili 'usmerjenosti' televizije pri obravnavi posameznih tematik, vezanih na slovensko približevanje Evropski uniji. Težko se je na primer izogniti splošnemu vtisu o določenem pomanjkanju interesa televizijskega medija za evropske zadeve, seveda z nekaterimi izjemami, omenjenimi tudi v tem prispevku. Tovrstno pomanjkanje interesa je v določeni meri verjetno pogojeno z majhnostjo (tudi njenimi socialno-psihološkimi posledicami) države in njene družbe, kakor tudi s polpreteklo zgodovino. Slovenija je bivša socialistična država, ni med najpomembnejšimi akterji v mednarodnih odnosih in ni še povsem vpeta v globalizacijske procese. Morda je temu primeren tudi medijski interes za mednarodna dogajanja, kar vključuje tudi Evropsko unijo. Brez močne 'tradicije' obsežnega in sistematičnega poročanja o evropskih zadevah pa je ne samo televiziji, ampak kateremu koli tipu slovenskih medijev težko aktivno posegati (na primer preko komentarjev novinarjev ekspertov za posamezna področja, s predstavljanjem mnenj strokovnjakov, z raziskovalnim novinarstvom) v javno razpravo. Tovrstni 'tradiciji' se televizija, pa tudi ostali slovenski mediji približujejo, čas pa bo pokazal, kako kvaliteten in dolg bo prehod, ko se bodo 'novi' družbeni stvarnosti prilagoditi tako mediji kot

¹⁷ *Tovrstne teme smo v analizi združevali v 'politične'.*

¹⁸ *Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo vključuje analizo niza 'občutljivih' tem, katere smo lahko v pričujočem prispevku zgolj nakazali, pozornost pa je posvečena tudi obveščanju slovenske javnosti o Evropski uniji in slovenskem vključevanju (1998, 77-8).*

¹⁹ *Nekoliko bolj poglobljeno bi bilo mogoče temu dodati, da so ne glede na zatrjevano prednost bodisi političnih bodisi gospodarskih kriterijev za včlanjevanje, vedno upoštevali specifično vsake kandidatke posebej (Brinar 1996, 30-8).*

posamezniki znotraj njih.²⁰ Zavedati se je torej treba, da razširitev Evropske unije še zdaleč ni samo politični proces. Vsaj tako, če ne še bolj pomembne, so gospodarske, socialne in druge dimenzije približevanja. Izvajanje standardov, ki jih na omenjenih in drugih področjih zahteva Evropska unija, bodo dodobra spremenili življenja prebivalcev države, ki se poteguje za polnopravno članstvo. Zato je zelo pomembno, da bodo ti prebivalci o vseh posledicah (dobrih in slabih) članstva v Evropski uniji pravočasno in kvalitetno obveščeni. Pri takšnem obveščanju imajo ključno vlogo prav mediji, kot posredovalci družbene realnosti. Že z večjo diverzifikacijo akterjev, ki nastopajo v medijih (torej dajanje večjega pomena tudi drugim akterjem poleg političnih), bo pestrost informacij in mnenj o posledicah polnopravnega članstva v Evropski uniji večja. Polnopravno članstvo v Evropski uniji je projekt takšnih razsežnosti, da enostavno ne more in ne sme biti nič drugega kot projekt (dobro informiranih) državljanov Slovenije kot celote.

Povedanemu ob rob velja dodati še naslednje. Nujnost 'tako teoretične kot empirične prilagoditve' na 'realnosti', ki jih med drugim načenja tudi naša študija primera, predstavlja izziv ne samo slovenskim množičnim medijem, ampak tudi preučevalcem mednarodnih odnosov, še posebej tistim, ki se ukvarjajo z analizo zunanje politike in evropskimi študijami. Upoštevati bomo morali,²¹ da so mediji pomemben člen, ki posredujejo bistvene elemente družbene konstrukcije realnosti ali celo, da v družbenem svetu in tudi v procesih razumevanja širitve in poglobljanja Evropske unije, 'ni neposredovanih realnosti' (to na splošno prepričljivo zatrjujeja Nimmo in Combs (1983, 2-16)). Ob upoštevanju tega dejstva, bo potrebno v nadaljne analize vloge in pomena medijev v procesih vključevanja v Evropsko unijo upoštevati 'subtilnejše' distinkcije, ki posredovanje množičnih medijev ločujejo tako od sfere javnosti (javnega mnenja) kot od sfere javne oblasti (Dye 1995, 299, 303-5). Prav tako ne bo odveč upoštevati inherentno intepretativno naravnano medijske vsebine (Hollis in Smith 1990, 1, 68-91), kateri se še bolj kot - bodimo samokritični - tudi naše kvantitativno naravnano znanstveno pojasnjevanje, prilega kvalitativna analiza (medijskega in/ali političnega) diskurza tudi ko proučujemo takšne 'makro' kategorije, kot so mednarodni odnosi, zunanja politika ali denimo Evropska unija (Wæver 1994, 254-7).

²⁰ Tako tuji opazovalci slovenskih razmer, ki so glede na razmerja v sodobni mednarodni skupnosti 'občutiljeviši' do vseh vidikov problematike človekovih pravic, pripisujejo še zmeraj pomembno vlogo tako imenovani samocenzuri novinarjev ("Report on Human Rights in Slovenia" 1994, 79). V tem kontekstu morda ne bi bilo napak tudi ob problematiki približevanja Evropski uniji govoriti in razmisliti o manjku "kritične publicitete", ki jo nadomešča "demonstrativno in manipulativno razvita publiciteta" (Habermas 1989, 271). Tudi zato smo lahko prepričani, da analiza medijske vsebine, ki smo se je lotili, predstavlja kar primeren prispevek k slovenskemu diskurzu o vključevanju v Evropsko unijo.

²¹ Tudi v slovenski literaturi se nahajajo osnove za tovrstno sklepanje (Benko 1994; 1997, 276). V tuji literaturi pa se je poleg dobro znanega Deutschevega prispevka k analizi zunanje politike skozi kaskadni model politične komunikacije (1988, 124-33), kjer množični mediji poleg družbeno-ekonomske elite, oblastno-političnega sistema, mnenjskih voditeljev in prebivalstva ("množičnega mnenja"), posredujejo v toku in vzvratnem toku (feedback) informacij in 'družbeni konstrukciji realnosti', mogoče vsaj deloma zgledeovati po predstavniki tako imenovanega pristopa k mednarodnim odnosom skozi procese odločanja (glej na primer Wendzel 1981, 407-12).

LITERATURA

- Benko, Vlado. 1994. "Mednarodni odnosi in javnost". *Javnost/The Public* 1(1-2), 57-75.
- Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: FDV.
- Breckinridge, Robert E. 1997. "Political Considerations of the Mediterranean and EFTAN Enlargements of the European Union". *Journal of International Relations Issues of Politics, Law and Economy* 4(1-4).
- Breska, Eric von, Martin Brusis, Claus Giering, András Inotai in Monika Wohlfeld. 1998. *Costs, Benefits and Chances of Eastern Enlargement for the European Union*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Brinar, Irena. 1996. "The Enlargement of the EU and Slovenia: The Economic and Political Criteria of the Enlargement Process throughout the EC/EU's History". V: Fink-Hafner, Danica in Terry Cox (ur.) *Into Europe? Perspectives from Britain and Slovenia*, 23-48. Ljubljana: FDV.
- Brinar, Irena in Stein Kuhnle. 1994. "Perspectives on European Integration in Smaller Democracies: Norway and Slovenia Compared". V: Bučar, Bojko in Stein Kuhnle (ur.) *Small States Compared: Politics of Norway and Slovenia*, 1-28. Bergen: Alma Mater Forlag.
- Bučar, Bojko in Irena Brinar. 1994. "Slovenian Foreign Policy". V: Bibič, Adolf in Gigi Graziano. 1994. *Civil Society, Political Society, Democracy*, 425-47. Ljubljana: SLOPSA.
- Eemeren, Frans H. van, Rob Grotendorst, Francisca Snoeck Henkemans in drugi. 1996. *Fundamentals of Argumentation Theory: A Handbook of Historical Backgrounds and Contemporary Developments*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Deutsch, Karl W. 1988. *The Analysis of International Relations*, 3. izdaja. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2. izdaja. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*, 8. izdaja. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Habermas, Jürgen. 1989/1962. *Strukturne spremembe javnosti*. Ljubljana: ŠKUC in Filozofska fakulteta.
- Hallin, Daniel C. 1994. *We Keep America on Top of the World: Television journalism and the public sphere*. London and New York: Routledge.
- Hollis, Martin in Steve Smith. 1990. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Nimmo, Dan in James E. Combs. 1993. *Mediated Political Realities*. New York in London: Longman.
- Potočnik, Janez in Boris Majcen. 1996. *Slovenia and the European Union: Analysis of Possible Consequences of Approaching Europe - CGE Approach*. Ljubljana: IER.
- "Report on Human Rights in Slovenia". 1994. *Journal of International Relations (Issues of Politics, Law and Economy)* 1(1), 77-81.
- Senior-Nello, Susan in Karen E. Smith. 1997. *The Consequences of Eastern Enlargement of the European Union in Stages*. EUI Working Papers - RSC No. 97/51. Firenze: European University Institute.
- Splichal, Slavko. 1990. *Analiza besedil*. Ljubljana: FSPN.
- Splichal, Slavko, Marjan Svetličič, Zlatko Šabič, Milan Brglez in Tanja Oblak. 1997. *Končno poročilo raziskave poročanja slovenskih medijev o približevanju Evropski uniji na osnovi računalniško obdelanega klipinga*. Ljubljana: FDV - CMO in CDK.
- Stanovnik, Peter in Marjan Svetličič. 1996. *Slovenia and the European Union. Prispevek predstavljen na ekspertni konferenci "The Economic Aspects of Slovenia's Integration into the European Union"*, Bled, 12.-13. april, TEPSA in CMO.

- "Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo" - EPA 371-II. 1998. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije XXIV(4), 3-88 (16. januar).
- Svetličič, Marjan. 1998. Slovenian State Strategy in the New Europe. TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation 24/98. Esbjerg: South Jutland University Press.
- Toulmin, Stephen Edelston. 1964. The Uses of Argument. London in New York: Cambridge University Press.
- Wæver, Ole. 1994. "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis". V: Carlsnaes, Walter in Steve Smith (ur.) European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe, 238-73. London, Thousand Oaks in New Delhi: SAGE.
- Wendzel, Robert L. 1981. International Politics: Policymakers and Policymaking. New York (etc.): John Wiley & Sons.

Miro PREK¹

NEKATERA ODPRTA VPRAŠANJA (PRE)OBLIKOVANJA SLOVENSKEGA PRAVNEGA REDA

Namen tega sestavka je na primeru slovenske ustavne in zakonske ureditve, pa tudi dejanske prakse, ob kratki primerjalni analizi ureditve v nekaterih drugih državah², obravnavati posamezna vprašanja ustavnopravne narave in vprašanja v zvezi s sklepanjem in izvrševanjem mednarodnih pogodb. Najbrž ni sporno, da obravnavana tematika že dlje časa čaka, da bi jo uredili in sicer na dveh ravneh - ustavni in zakonski, čemur bi moralo slediti tudi ustrezno prilagajanje, zlasti pa sprememba obstoječe prakse. Dejstvo, ki pa še ni nesporno, je, da obstoječa ureditev ne ustreza več novim izzivom, ki jih prinaša sodelovanje naše države v mednarodnih odnosih. Tako obsežno in tako pomembno področje prava kot je prav pravo, ki izvira iz vpetosti naše države v živahno mednarodno dejavnost, si vsekakor zasluži večjo pozornost. Ne samo zato, ker bi dosledna in jasna ureditev prinesla več reda in predvidljivosti in zožila prostor za množstvo različnih interpretacij, pač pa predvsem zato, ker gre za pravo kot vsako drugo pravo - tega pa je treba upoštevati in spoštovati.

Za sodobne mednarodne združevalne procese je v prvi vrsti značilen njihov dinamizem, pogojen z razvojem vrste tehničnih in tehnoloških sredstev, ki take povezave omogočajo. Skupna imenovalca integracij sta globalizacija trgov in trgovine na eni strani, na drugi strani pa konkurenca v teh odnosih, ki za svoj poln razmah nujno potrebuje ustrezen okvir. Države se razlikujejo glede na to, kako uspešno utirajo pot svojim gospodarstvom kot celotam in (dostikrat) tudi posameznim ekonomskih subjektom. Obstaja torej tudi konkurenca med državami samimi v tem smislu, da države med seboj tekmujejo glede zagotavljanja najboljšega možnega izhodiščnega položaja za svoja gospodarstva (prednosti zanj) ali zgolj za ohranitev obstoječih razmer zato, ker želijo konkurenco zaradi ohranitve interesov lastnega gospodarstva, ki konkurence (še) ni sposobno prenesti, omejevati in zavirati njen razmah.

Splošna značilnost teh procesov je prehitevanje potreb prakse (gospodarske ali ekonomsko-politične) oziroma normativno zaostajanje za prakso, za kar gre razloge v veliki meri iskati v obilici različnih oblik povezovanja, ki so jim posamezna gospodarstva kos - tudi zato, ker so pobudniki ali nosilci teh povezav - medtem ko države kot organizacije zaradi zapletenih in nekonkurenčnih sistemov vodenja in upravljanja razvoja odnosov ne dohajajo in v tem smislu pomenijo 'coklo razvoja.'

Država kot organizacija se je morala zaradi vključevanja v različne oblike mednarodnih povezav postopoma odrekati čedalje večjemu delu nalog, za katere se je

¹ Miro Prek, diplomirani pravnik, Služba Vlade RS za zakonodajo

² Tako članic Evropske unije kot tudi tistih, ki se za članstvo šele potegujejo, in Hrvaške, za katero utegne postati - pod nekaterimi pogoji - pogajanje z Evropsko unijo aktualno.

zdelo, da jih lahko opravlja samo država - od pristajanja na različne oblike sodelovanja zaradi uresničevanja skupnih interesov do omejitev oziroma prenosa (dela) suverenosti. Sodobna država postaja čedalje manj nacionalna in čedalje bolj internacionalna; njena legitimnost in uspešnost se čedalje bolj merita z merili učinkovitosti, ki jih postavljajo njeni že internacionalizirani deli.

Z instrumentarijem - obstoječim in veljavnim - torej ni mogoče zadovoljivo odgovoriti na izzive, ki jih prinaša razvoj mednarodnih odnosov. Države članice Evropske unije postopoma prilagajajo svoje ustavne določbe zahtevam razvoja mednarodnih odnosov tudi na ustavni ravni. Spremembe ustave kot hierarhično najvišjega pravnega akta so vedno strokovno zahtevno in velikokrat tudi politično tvegano dejanje. Vendar je prav pravočasnost sprememb, za katere vemo, da jih ni mogoče odlagati in se jim ne izogniti, eno od meril, po katerih se presojata resnost in zrelost politike, ki pravo ne le spoštuje, pač pa ga tudi varuje.

Ustavnopravna snov

Slovenska ustava in zakonodaja ostajata - tudi po tem, ko je ustavno sodišče izreklo svoje mnenje v zvezi z ratifikacijo ESP³ in tudi po sprejemu Ustavnega zakona o spremembi 68.člena Ustave Republike Slovenije,⁴ pa tudi po sprejemu Interpretativne deklaracije Državnega zbora Republike Slovenije v zvezi z ratifikacijo Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije⁵ in celo še po sprejemu t.i. zaščitne zakonodaje⁶ - nedodelani in ne vsebujeta jasnih odgovorov na izzive, ki jih prinašajo zlasti evropski združevalni procesi.

Zlasti izraz zaščitna zakonodaja⁷ je ponesrečen, da bi bil težko bolj, zgodovina njegovega nastanka pa je zgodovina vztrajnega posploševanja, ki se je na koncu zares sprevrglo v zgrešeno splošnost. V izvorni obliki je besedna zveza 'zakonodaja, s katero bo Republika Slovenija zaščitila svoje vitalne interese' pomenila zgolj to, da si namerava zadržati urejevalne pristojnosti povsod tam, kjer in kolikor do poenotenja še ni prišlo. To je glede na pravno naravo pravnih aktov, ki tvorijo vsebinsko in količinsko jedro zakonodaje evropskih skupnosti - smernic⁸ - povsem upravičeno. Poleg samih smernic, pri oblikovanju katerih Slovenija ni sodelovala in še ne sodeluje, pač pa mora svojo ureditev prilagoditi njihovi vsebini, bo pri vseh prihodnjih pravnih aktih imela možnost aktivno sodelovati pri njihovem oblikovanju, ki pa spet poteka v skladu z načelom subsidiarnosti⁹.

³ Uradni list Republike Slovenije, št. 40/97.

⁴ Uradni list Republike Slovenije, št. 42/97.

⁵ Uradni list Republike Slovenije, št. 44/97.

⁶ Uradni list Republike Slovenije, št. 44/97; gre za spremembe in dopolnitve zakonov o tujcih, o obrambi, o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, za zakon o stavbnih zemljiščih in za zakon o lastnini njenju nepremičnin v družbeni lastnini.

⁷ Čeprav se je v zadnjem času ustalila besedna zveza 'zakonodaja za zaščito (varovanje) javnega (državnega) interesa.

⁸ Prim. tretji odstavek 189.člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES).

⁹ prim. 3b člen PES.

Tokratne ustavne spremembe so prinesle novost, priložnosti, da bi se lotili temeljite revizije ustave, pa še nekaj časa najbrž ne bo - v glavnem zaradi tega, ker se zdi, da prave volje za kaj takega ni; zato se sprememb lotevamo ad hoc, neustrezno, nepremišljeno in nespretno; vemo, da obstoječi pravni okvir utesnjuje, vendar ga ne razširimo - ga pa stalno razrivamo.

Samo mnenje ustavnega sodišča prinaša nekaj odločnih odgovorov na neka-tera vprašanja v zvezi z mestom mednarodnih pogodb v hierarhiji pravnih norm tako v negativnem kot v pozitivnem smislu. Tako je zlasti pomembna odločna ugotovitev ustavnega sodišča, da so v našem ustavnopravnem redu v hierarhiji pravnih aktov mednarodne pogodbe nad zakonskimi določbami¹⁰, poleg siceršnjih izvajanj v zvezi z neposredno uporabljivostjo mednarodnih pogodb in njihovo naravo (self-executing ali ne).

Morebiti pa je pomembnejše od tistega, do česar se je ustavno sodišče v svojem mnenju opredelilo, tisto, o čemer se je ustavno sodišče izreklo nikalno (odrekanje primata mednarodnega prava nad določbami ustave¹¹) in tisto, o čemer se ustavno sodišče hote ni opredeljevalo: o možnosti presoje ratifikacijskega zakona že od njegove uveljavitve dalje¹² in o vprašanju, ali je za presojo ustavnosti zakona o ratifikaciji relevantno, ali mednarodna pogodba vsebuje neposredno uporabne pravne norme¹³.

Ustavni zakon o spremembi 68. člena Ustave Republike Slovenije¹⁴ je prinesel zanimivo rešitev (dvetretjinska večina glasov vseh poslancev za sprejem zakona oziroma mednarodne pogodbe), ki pa je žal vezana na bolečo temo slovensko-evropskih razprav, ki razvnemajo javnost in politiko od samega začetka: pravice tujcev do pridobivanja nepremičnin. Tega vprašanja ne kaže podcenjevati in bo očitno pomembno pri odločanju o tesnejšem povezovanju z Evropsko unijo, vendar je v primeru le-tega pozornost usmerjena v napačno smer. Tisto, kar bi moralo politike kot državnike skrbeti, so možnosti omejitev oziroma prenosa suverenosti. V tem smislu ustavni zakon žal ne prinaša nič novega - možno bi torej bilo - vsaj formalnopravno - zakon in mednarodno pogodbo, s katerima bi omejili ali prenesli suverenost, sprejeti z navadno večino. Vsaj v primeru morebitnega pristopa k Evropski uniji se to ne more zgoditi, saj vsebujejo ustanovitvene pogodbe evropskih skupnosti tudi določbe o nepremičninah - ne zato, ker bi bil namen pogodb o ustanovitvi polastiti se slovenskih ali katerihkoli drugih nepremičnin, pač pa zato, ker je lastništvo nepremičnin nujni pogoj za pravico do ustanavljanja in prost pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi¹⁵.

¹⁰ Točka 12, pod B/I, prvi stavek.

¹¹ Točka 12, pod B/I, zadnji stavek.

¹² Navedena nadaljnja členitev faz postopka, v katerem pride do uveljavitve mednarodne pogodbe, je zanimiva zaradi tega, ker pomeni nastavek in utiranje poti, hkrati pa izražanje pridržka ustavnega sodišča, da še ni reklo zadnje besede v obravnavanem primeru. Kakorkoli že, ZZUNZAD o navedenih vprašanjih molči, prav tako ustava, mnenja o možnosti tovrstne presoje pa so različna.

¹³ Prim. tudi izvajanja ustavnega sodišča v zvezi s 'self executing treaties'.

¹⁴ Uradni list Republike Slovenije, št.42/97

¹⁵ prim. Snuderl, M.: *Lastninska pravica tujcev na nepremičninah v Evropski uniji*, Pravna praksa, št. 328, Ljubljana, junij 1995

Dejstvo je, da je sprejem ustavnega zakona oziroma nasploh vse v zvezi s spremembo ustave potekalo tako, kot poteka večina zakonodajnih sprememb: kot mrzlična reakcija na konkretno tegobo, ki jo je zaradi takega ali drugačnega razloga treba čimprej urediti in si oddahniti do naslednje tegobe, ki bo zanesljivo spet prišla. Temu se ni mogoče izogniti, ker se zdi, da trenutna zakonodajna politika - če ta obstaja - sploh ne vsebuje usmeritev in opredelitev do ključnih vprašanj izgradnje sodobnega pravnega reda¹⁶. Zakonodajna v najširšem smislu se oblikuje na podlagi delovanja pogojnega refleksa. Zato ne sme čuditi, da v zvezi z vsebinsko izredno daljnosežnimi spremembami ni soglasja ne na politični in ne na strokovni ravni. Za iskanje soglasja o bistvenih vprašanjih namreč zmanjka ali časa ali volje, če že ne obojega. Pravni red je potemtakem razumljen le kot nujni instrumentarij, izražen v obliki bolj ali manj dodelanih in usklajenih predpisov in splet zapletenih postopkov, ne pa kot vrednota, ki bi si razen svoje instrumentalnosti zaslužila tudi kakšno drugo pozornost in načrtno skrb.

Ustave držav članic evropske unije

Postopno oblikovanje čedalje tesneje povezane unije (*'an ever closer union'*) je terjalo tudi stalne prilagoditve na ustavnopravni ravni, nazadnje v zvezi z ratifikacijo Maastrichtske pogodbe (Pogodbe o Evropski uniji)¹⁷. Temeljno vprašanje ustavnih sprememb je vprašanje nadaljnjih prenosov suverenosti ali suverenih pravic na čedalje širših področjih, za katera se je zdelo, da bodo ostala klasična področja, za katera bo še naprej skrbela (nacionalna) država. Tako so ustavo spreminjale Danska, Irska, Portugalska, Španija in Velika Britanija¹⁸. Med zadnjimi novimi članicami sta ustavo spremenili Avstrija in Švedska. Ostale države članice Evropske unije so se na nadaljnje prenose suverenosti pripravile vnaprej¹⁹ ali pa le v skladu z ustavnopravno tradicijo (še) niso bile potrebne (npr. Italija).

Kot primera si lahko ogledamo belgijsko²⁰ in nizozemsko²¹ ustavo, čeprav sta med vsemi najbolj zanimiva primera Nemčije in Francije, motorjev evropskega povezovanja; v njuni ustavnosodni praksi se je med drugim kazala splošna usmeritev teh držav in posledično evropskih skupnosti kot celote, zanimivi pa sta tudi zaradi tega, ker se njuni državni organizaciji izrazito razlikujeta (Nemčija kot federalno urejena država, Francija kot centralistični model).

¹⁶ *Upajmo, da nekaj pomembnih usmeritev na tem področju prinaša Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko Unijo*, Poročevalec Državnega zbora

¹⁷ *Postopki ratifikacije so zanimivi zlasti zaradi kriz, ki so jih povzročili v nekaterih državah (Danska, Francija, Velika Britanija, Nemčija) in presenečenja zaradi odziva javnega mnenja (zlasti na Danskem), kar je vse ogrožalo uveljavitev pogodbe v načrtovanem času.*

¹⁸ *V Veliki Britaniji ima European Communities Act 1972, ki je bil ob tej priložnosti spremenjen, v skladu s posebnostmi ustavnega prava Velike Britanije, naravo tako ustavnega kot tudi navadnega zakona. Podobna je ureditev na Irskem, ki sicer premore pisano ustavo.*

¹⁹ *Posebnost v tem oziru pomeni italijanska ustava, ki se zaradi evropskih združevalnih procesov sploh ni spreminjala, tako da Italiji še naprej zadošča 11. člen ustave.*

²⁰ *Prečiščeno besedilo na dan 17. februarja 1994; podatki so vzeti iz Blaustein in Pflanz (ur.), *Constitutions of the countries of the world*, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, zadnje ažuriranje novembra 1997.*

²¹ *V verziji, kakršna je bila nazadnje spremenjena leta 1995.*

Belgijska ustava predvideva možnost prenosa pristojnosti v 169. členu - vrste pristojnosti so določene s sklicevanjem na 36.²² in 37. člen ustave²³ - in sicer zaradi zagotovitve spoštovanja mednarodnih in supranacionalnih obveznosti. Pogoji za prenos pristojnosti so bili določeni s posebnim zakonom, za katerega je določena enaka večina kot za spremembe meja regij:²⁴ večina vsake jezikovne skupine vsakega zbora, pod pogojem, da je prisotna večina članov vsake skupine in da skupno število glasov v dveh jezikovnih skupinah doseže dvetretjinsko večino oddanih glasov. Izrecna možnost poveritve izvrševanja pristojnosti je določena v 34. členu belgijske ustave, v skladu s katerim se lahko te pristojnosti z mednarodno pogodbo ali z zakonom poverijo institucijam, za katere velja mednarodno javno pravo²⁵, pri čemer je v angleškem prevodu uporabljeni izraz *conferred* (poverjeno) in ne *transferred* (preneseno).

Nizozemska ustava v 91. členu določa, da kraljestva ne vežejo mednarodne pogodbe in jih tudi ni mogoče odpovedati brez poprejšnje odobritve Generalnih držav (States General). Primeri, v katerih se ne zahteva odobritev kot tudi način odobritve²⁶, se določijo z aktom parlamenta. Za samo vsebino odobritve pa veljajo posebni pogoji v tem smislu, da je za odobritev katerekoli določbe pogodbe, ki je v nasprotju z ustavo ali ki lahko privede v nasprotje z njo, potrebna dvetretjinsko večina oddanih glasov v Zborih Generalnih držav²⁷. Izrecno pooblastilno normo, po kateri se zakonodajne, izvršilne in sodne pristojnosti lahko poverijo mednarodnim institucijam s samo mednarodno pogodbo ali v skladu s tako pogodbo (pod pogoji iz 91. člena), vsebuje nizozemska ustava v 92. členu. Poleg omenjenih sta pomembna še 93.²⁸ in 94. člen²⁹ ustave, ki urejata tudi pogoje za veljavnost odločitev, ki jih sprejemajo mednarodne institucije, posebej zanimiva pa je določba 120. člena, po kateri sodišča ne smejo presojeti ustavnosti aktov parlamenta in (mednarodnih) pogodb.

Čeprav je prikaz samo dveh od petnajstih ureditev premalo, da bi lahko predstavljal reprezentativen vzorec, je koristen zaradi ponazoritve vprašanj in pristopa k njihovem reševanju na ustavni ravni. Razlike med državami obstajajo, tako kot obstajajo že med obema predstavljenima ureditvama: nizozemska ustava tako - za razliko od belgijske - predvideva tudi možnost poveritve sodnih pristojnosti (ne le v izvrševanje), hkrati pa se opredeli tudi do odločitev institucij mednarodnih organizacij.

²² 36. člen - Zvezno zakonodajno oblast izvršujejo kolektivno kralj, Zbornica predstavnikov in senat.

²³ 37. člen - Zvezna izvršilna oblast, kot je urejena z ustavo, pripada kralju.

²⁴ Tretji odstavek 4. člena.

²⁵ V angleškem prevodu: *coming under international public law*.

²⁶ V skladu z drugim odstavkom 91. člena lahko tak zakon določi, da je mogoče odobritev dati tudi molče.

²⁷ Tretji odstavek 91. člena.

²⁸ 93. člen - Določbe pogodb in odločitve (resolutions) mednarodnih institucij, ki so lahko glede na njihovo vsebino obvezujoče za vse osebe, postanejo obvezne po objavi.

²⁹ 94. člen - Veljavni zakonski predpisi kraljevine se ne uporabljajo, če bi bila njihova uporaba v nasprotju z določbami pogodb, ki so obvezujoče za vse osebe ali odločitev (resolutions) mednarodnih institucij.

Bistveno in skupno obema ustavam, pa tudi ustavam drugih držav članic Evropske unije pa je, da v bolj ali manj odprti obliki oziroma na bolj ali manj ne-dvoumen način dopuščajo možnost prenosa suverenosti oziroma izvrševanja določenih suverenih pravic na nadnacionalno raven.

Ustave držav - kandidatke

Splošna značilnost ustav držav, ki se potegujejo za članstvo v Evropski uniji je, da o združevanju v zveze držav oziroma o ustanavljanju skupnosti, kakršne so evropske, in o pravnih posledicah teh procesov, molčijo³⁰. Edina izjema v tem oziru je nova ustava Republike Poljske, ki je bila sprejeta 2. aprila 1997³¹. Ta v tretjem odstavku 91. člena izrecno predvideva možnost prenosa suverenih pravic na nadnacionalno raven in določa obveznost aktov institucij evropskih skupnosti³².

Bistveno manjša izjema je v tem oziru ustava Republike Slovaške, ki v 86. členu določa, da Nacionalni svet sprejme ustavni zakon o priključitvi skupnosti držav in o razveljavitvi takega sporazuma. Za potrditev ustavnega zakona, s katerim se odloči o priključitvi drugi državi ali o izstopu iz take zveze, se razpiše referendum.³³ Estonska ustava govori o pridruževanju mednarodnim organizacijam le v okviru splošnih določb, ki veljajo za sklepanje mednarodnih pogodb, ne da bi za tovrstne mednarodne pogodbe predpisovala kakšne dodatne (ostrejšje) pogoje³⁴.

Zanimivo je tudi, da so ustave teh držav na splošno zadržane v zvezi z odgovorom na vprašanje, kam v hierarhijo pravnih aktov spadajo mednarodne pogodbe. Večinoma se ustave teh držav zadovoljijo z ugotovitvijo, da mednarodne pogodbe tvorijo del notranjega pravnega reda in da nadomeščajo katerokoli notranjo zakonodajo, ki je v nasprotju z mednarodnimi pogodbami (Bolgarija³⁵), da so splošno priznana načela in norme mednarodnega prava nedeljivi del domačega pravnega sistema (Estonija³⁶, Romunija³⁷) oziroma da sprejemajo splošno priznana pravila in ureditev mednarodnega prava in usklajujejo zakone in predpise države z obveznostmi, prevzetimi po mednarodnem pravu (Madžarska³⁸), kar lahko šteje-mo kot posredno odkazovanje na mesto mednarodnih pogodb v nacionalnem pravnem redu.

³⁰ Morda najbolj sodobno je bila koncipirana ustava tedanje Češkoslovaške iz leta 1992 (osnutek), ki zaradi razdružitve skupne države ni bila sprejeta v predlagani obliki.

³¹ Potrjena na referendumu 25. maja 1997, prim. Diemer-Benedict, T.: *Die neue Verfassung der Republik Polen, Osteuropa-Recht (Dokumentation)* 1997.

³² Prvi odstavek 90. člena poljske ustave določa, da Poljska lahko z mednarodno pogodbo na mednarodne organizacije ali na mednarodne organe prenese pristojnosti državnih organov v posameznih vprašanjih. Če Poljska ratificira mednarodno pogodbo, s katero se ustanovi mednarodna organizacija, se pravni akti, ki jih taka mednarodna organizacija izda, neposredno uporabljajo (tretji odstavek 91. člena).

³³ Prvi odstavek 93. člena; ustave teh držav so objavljene v Raina, P.: *The Constitutions of new democracies in Europe*, Merlin books, Cambridge 1995.

³⁴ 3. točka 121. člena estonske ustave iz leta 1992.

³⁵ 5. člen bolgarske ustave iz leta 1991.

³⁶ 3. člen estonske ustave.

³⁷ 11. člen romunske ustave iz leta 1991.

³⁸ 7. člen madžarske ustave iz leta 1990.

Ustavi Litve in Latvije vsebujeta samo določbe o sklepanju mednarodnih pogodb, ne da bi jih poskusili uvrstiti v notranji pravni red.

Na drugi strani pa ustavi Češke oziroma Slovaške Republike vsebujeta izrecni določbi o mestu mednarodnih pogodb, tako da določata, da so le-te po svoji moči nad zakonom. Navedeno ne velja za vse vrste mednarodnih pogodb. V skladu z 10. členom češke ustave so ratificirane in razglašene mednarodne pogodbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah neposredno zavezujoče in nad zakonom³⁹. Podobno določbo vsebuje 11. člen slovaške ustave, po katerem ratificirane in razglašene mednarodne pogodbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah prevladajo nad domačimi zakoni, kadarkoli zagotavljajo širši obseg ustavnih pravic in svoboščin.

Skupna značilnost te skupine držav, z zaenkrat edino izjemo Poljske, je, da jasnih in nedvoumnih določb o mestu mednarodnih pogodb ne vsebujejo, saj se omejujejo na klasično snov, to je sklepanje mednarodnih pogodb v postopkovnem oziru in s stališča pristojnosti posameznih organov, pri čemer je - v skladu z značilnostmi ustavne ureditve posameznih držav - v navedenih postopkih, zlasti v fazi pogajanj poudarjena vloga izvršilne veje oblasti (Češka, deloma Madžarska, Poljska in Slovaška). Seveda pa parlamenti teh držav odločajo o odobritvi mednarodnih pogodb. O združevanju v zveze držav, ustanavljanje skupnih organizacij in s tem povezanim prenosom suverenosti, obravnavane ustave praviloma molčijo.

Ustava republike Hrvaške

Ustava Republike Hrvaške⁴⁰ je nastajala v podobnih okoliščinah kot slovenska ustava⁴¹. Spričo tega je tudi razumljivo poudarjanje nacionalne suverenosti kot vrednote. Tako so v preambuli navedeni glavni zgodovinski mejniki hrvaške državnosti, hkrati pa je suverenost kot bistvena značilnost nove hrvaške države⁴² našla svoje mesto tudi v 2. členu ustave: suverenost Republike Hrvaške je neodtujljiva, nedeljiva in neprenosljiva (prvi odstavek); o združevanju v zveze z drugimi državami odločata Sabor Republike Hrvatske in ljudstvo neposredno, samostojno, v skladu z ustavo in zakonom (tretji odstavek); zveze z drugimi državami sklepa Republika Hrvaška tako, da zadrži suvereno pravico, da sama odloča o prenesenih pooblastilih, in pravico, da iz njih svobodno izstopi. Hrvaška ustava določa tudi druge pogoje za izvedbo postopka združevanja oziroma razdruževanja (odcepitve)⁴³ tako, da določa, kdo ima pravico sprožiti postopek, predpisuje poprejšnje odločanje Sabora (dvetretjinska večina vseh zastopnikov), potrditev odločitve Sabora na re-

³⁹ S tem v zvezi 38. člen ustave Republike Češke določa, da se mednarodne pogodbe o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah ratificirajo z ustavnim zakonom, za sprejem le-tega pa se zahteva soglasje treh petin vseh poslancev in treh petin vseh prisotnih senatorjev.

⁴⁰ Narodne Novine, št. 56/90-1237 - zadnje spremembe niso upoštevane.

⁴¹ Podrobneje v Čičerov, A.: Odnos notranjega in mednarodnega prava v osnutku ustave Republike Slovenije in v ustavi Republike Hrvaške, Pravniki, št.3-5/1991.

⁴² Polazeči od ... neotudivosti i nedeljivosti, nepotrošivosti prava na samoodredenje i državnu suverenost hrvatskoga naroda, uključujući i pravo na otcpljenje i na udruživanje ... - tretji odstavek preambule.

⁴³ 135. člen ustave.

ferendumu (večina glasov skupnega števila volivcev v Republiki) in določbe o navedenih postopkih v izrednih razmerah.

Mednarodnim odnosom posveča hrvaška ustava posebno poglavje, od katerega so 132. - 134. člen namenjeni mednarodnim pogodbam. 132. člen določa pristojnosti za sklepanje mednarodnih pogodb, 133. člen pa ureja odobritev mednarodnih pogodb s strani Sabora. Zanimiv je drugi odstavek 133. člena, ki določa, da mednarodne pogodbe, s katerimi se mednarodni organizaciji ali zvezi dajejo pristojnosti, izvedene iz ustave Republike Hrvaške, potrjuje Sabor z dvetretjinsko večino glasov vseh zastopnikov.

Prav tako je hrvaška ustava jasna glede mesta mednarodnih pogodb v notranjem pravnem redu. Le-te so po pravni moči nad zakonom.⁴⁴

Ureditev na podlagi mednarodnih pogodb

Republika Slovenija je - med drugimi - naslednica⁴⁵ Dunajske konvencije o pogodbenem pravu iz leta 1969⁴⁶, Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961,⁴⁷ Dunajske konvencije o konzularnih odnosih iz leta 1963⁴⁸ in nekaterih drugih, med katerimi vse še ne veljajo. Aktivnost nove slovenske države na področju nasledstva glede pogodb, ki so veljale za bivšo skupno državo, in na področju sklepanja novih mednarodnih pogodb, je izredno obsežna. Ker se v skladu z 8. členom ustave ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, je po tej poti v naš notranji pravni sistem vključen velik del pravnih norm, katerih pravi pomen bo postal aktualen takoj, ko bo sodiščem predložen vidnejši primer, v katerem se bodo stranke sklicevale na načelo neposredne uporabe mednarodnih pogodb.

Navedeni konvenciji sta torej del notranjega prava, uporabljata se neposredno, pri čemer se postavlja vprašanje o potrebnosti posebnega zakona, ki ureja (tudi) snov, urejeno v mednarodni pogodbi. Če se strinjamo z ugotovitvijo, da je poseben zakon s tega področja potreben, je naslednje logično vprašanje, ali je potreben v taki obliki, v kakršni velja, ali pa bi ga bilo treba spremeniti. Na ta način lahko analiza zakona o zunanjih zadevah služi kot koristna vaja iz ocenjevanja vestnosti in doslednosti pri prevedbi obveznosti iz mednarodnih pogodb v notranji pravni red oziroma pri oceni, če - in če da, zakaj - je glede na načelo neposredne uporabe mednarodnih pogodb mednarodne pogodbe sploh potrebno prevajati v

⁴⁴ Mednarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima medunarodnog prava - 134. člen.

⁴⁵ Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list Republike Slovenije, Mednarodne pogodbe, št. 9/92.

⁴⁶ Objavljena v Uradnem listu SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 30/72 (v slovenščini).

⁴⁷ Objavljena v Uradnem listu SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 2/64 (v srbohrvaščini).

⁴⁸ Objavljena v Uradnem listu SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 5/66 (v srbohrvaščini).

notranji pravni red⁴⁹. Verjetno bo pravi odgovor ta, da je bila ustava sprejeta po zakonu o zunanjih zadevah, prejšnja ustava pa določbe o neposredni uporabnosti mednarodnih pogodb ni vsebovala⁵⁰.

Zavzemanje za vključitev v mednarodno skupnost in njen pravni okvir s sprejemom bistvenih mednarodnih pogodb, je bil za mlado državo razumljiv in logičen. Verjetno je smiselno tudi sistematično pregledati korpus tovrstnih pravil in ugotoviti, ali država lahko dejansko zagotovi izpolnjevanje obveznosti iz mednarodnih pogodb, katerih stranka je. Tako se bo - vsaj glede posameznih mednarodnih pogodb - zastavilo tudi vprašanje smiselnosti nadaljnega vzdrževanja veljavnosti mednarodne pogodbe in posledično - vsaj v nekaterih primerih - nujnosti sprožitve postopka odpovedi mednarodne pogodbe. Ta rešitev je vsekakor boljša od tveganja, da se ugotovi, da država prevzetih mednarodnih obveznosti ni zmožna ali pripravljena izpolnjevati.

Bistvena pomanjkljivost, ki jo je v tem trenutku ob upoštevanju veljavnih predpisov in ustaljene prakse na področju sklepanja mednarodnih pogodb mogoče zaslediti, je premajhna pozornost, ki je posvečena tem vprašanjem. Državni zbor, ki bi moral biti osrednji forum za preventivno preverjanje ustreznosti vsebine mednarodnih pogodb, le-te ratificira z zakonom; za obravnavo predloga zakona o ratifikaciji in amandmajev⁵¹ k členom se uporabljajo določbe poslovnika o hitrem postopku⁵². Pristojnosti državnega zbora so glede na vsebino mednarodne pogodbe seveda nujno omejene, spremembe, ki so možne, pa so neznatne in omejene na obravnavo in dopolnjevanje predloga zakona o ratifikaciji⁵³. Seveda velja za obravnavanje vsebine mednarodne pogodbe postopek, ki je specifičen v tem smislu, da so določene pristojnosti delovnega telesa, pristojnega za mednarodne odnose.

Navedena ureditev ne upošteva pomena mednarodnih pogodb in njihovih posledic, ki jih lahko povzročijo v notranjem pravnem redu, zato bi bilo treba vsaj razmisliti, kako doseči, da bi mednarodne pogodbe obravnaval čim širši krog delovnih teles in hkrati več pozornosti posvetiti postopkom obravnave v plenumu, torej na sejah državnega zbora, z morebitno večfaznostjo postopka seznanjanja z vsebino in posledicami mednarodne pogodbe.

⁴⁹ Zadosti bi bil (dober) prevod omenjenih konvencij, vendar zaenkrat v posameznih primerih ne obstaja niti slab prevod.

⁵⁰ Prim. Zakon o izvajanju resolucij Varnostnega sveta OZN, ki določajo ukrepe zoper Republiko Srbijo, Republiko Črno goro in območja Bosne in Hercegovine pod nadzorom sil bosanskih Srbov (ZIRVS), Uradni list RS, št. 53/92, 27/93, 76/94, 72/95, 28/96 in 68/96 - določba, ki bi omogočala pravno veljavo takih odločitev zgolj z objavo v uradnem glasilu, bi bila nedvomno koristna, sicer bo vedno treba sprejemati posebne zakone, kot je navedeni, za izvedbo odločitve mednarodne organizacije oziroma sprejete v njenem okviru.

⁵¹ K členom zakona, ne pa tudi k členom mednarodne pogodbe, ki se ratificira.

⁵² Prim. 213. člen Poslovnika Državnega zbora, Uradni list Republike Slovenije, št. 40/93, 80/94, 1/95 (popr.), 28/96 in 26/97.

⁵³ Zakon vedno vsebuje le štiri člene: prvega, ki pove, kaj se ratificira; drugega, ki uvede besedilo mednarodne pogodbe; tretjega, ki (po nepotrebnem) pove, kdo skrbi za izvajanje mednarodne pogodbe, in četrtega, ki določi vacatio legis.

Poleg tega je eno od 'zanemarjenih' področij zlasti področje konzularnega prava. Na tem področju se še naprej, torej po izteku roka za uskladitev z novo ustavo, uporabljajo nekdanji zvezni predpisi⁵⁴, ki služijo tudi kot podlaga za izdajo podzakonskih predpisov⁵⁵.

Zakonska ureditev

Zakon o zunanjih zadevah⁵⁶ je bil sprejet v paketu s t.i. osamosvojitvenimi zakoni. Glede na mrzličnost priprav in naglico sprejemanja⁵⁷ tega paketa ne sme čuditi, če je ureditev groba in včasih tudi nedosledna⁵⁸. V času, ko je bila sprejeta, je svojo nalogo opravljala, vendar je praksa kasneje že večkrat pokazala, da ne ustreza več spremenjenim razmeram⁵⁹.

Nedvomno je zakon pisan na podlagi virov, ki urejajo klasično snov, torej mednarodno pogodbeno pravo in glede na tako zasnovano svojemu namenu tudi ustreza, čeprav ne povzema vsega, kar bi bilo koristno povzeti⁶⁰, in obremenjuje vsebino z določbami o posebnostih, ki veljajo za organ, pristojen za mednarodne odnose. Podlaga za dodatno urejanje posameznih vprašanj je sicer podana v drugi točki 2. člena DKPP⁶¹. Vprašanje, ki nas zanima, je, ali ustreza veljavni zakon vsaj v postopkovnem smislu, če že ne tudi v vsebinskem. Ne ustreza pa za primere, kakršen je sklenitev Evropskega sporazuma⁶², ki ni klasična mednarodna pogodba.

⁵⁴ Zakon o tarifih zveznih upravnih taks (Uradni list SFRJ, št. 77/87 in 63/89) in Zakon o zveznih upravnih taksah (Uradni list SFRJ, št. 5/72, ..., 46/89).

⁵⁵ Odredba o določitvi zneskov konzularnih taks, ki jih v tujini pobirajo diplomatska in konzularna predstavništva Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 47/94 - navedeni primer žal ni edini.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 1/91-I.

⁵⁷ Tvorstvo naglice je mogoče primerjati z naglico ob sprejemanju t.i. zaščitne zakonodaje oziroma vsega v zvezi z ratifikacijo ESP.

⁵⁸ Potrebo po terminološki posodobitvi je odveč poudarjati.

⁵⁹ Večkrat se je pokazalo, da je ureditev začasne uporabe mednarodne pogodbe lahko sporna.

⁶⁰ Zlasti nenatančen in okoren je glede samega postopka sklepanja in izvrševanja mednarodnih pogodb, posem neprimeren pa za postopke v zvezi s pogajanjem in v tem okviru še posebej glede pogajanj z in znotraj Evropske unije.

⁶¹ Določbe prvega odstavka v zvezi z izrazi, uporabljenimi v tej konvenciji, ne vplivajo niti na uporabo teh izrazov niti na smisel, ki ga ti utegnejo imeti v notranjem pravu države - prevod na podlagi francoskega izvirnika, medtem ko se prevod v slovensščini, kakor je bil objavljen, glasi: 'Določbe 1.10čke o izrazih v tej konvenciji, ne prejudicirajo njihove uporabe in ne njihovega morebitnega smisla v notranjem pravu posamezne države.'

⁶² Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani, s sklepno listino ter Protokola, s katerim se spreminja Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi ter njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (MESP), Uradni list Republike Slovenije, Mednarodne pogodbe, št.13/1997 (44/97). Zakon je začel veljati 30. julija 1997 (4. člen zakona), medtem ko bo sam sporazum začel veljati prvega dne drugega meseca po datumu, ko se pogodbenici obvestita, da so končani postopki ratifikacije (drugi odstavek 131. člena MESP).

Zakon torej ne ureja zgolj vprašanj v zvezi s sklepanjem mednarodnih pogodb⁶³, pač pa tudi vprašanja organiziranosti organov, ki lahko izvršujejo določena pooblastila na področju mednarodnih odnosov. V tem delu je zakonska ureditev teh vprašanj smiselna in potrebna, vprašanje je le, če tudi tehnično ustreza: določbe o organih in njihovih pristojnostih bi bilo prav tako mogoče urediti s (splošnim) zakonom, ki ureja organiziranost in delovanje uprave⁶⁴. V sedanjih razmerah bi bilo to verjetno tudi smiselno, saj bi na ta način vsaj na normativni ravni zagotovili integracijo zadev s področja mednarodnih odnosov v notranje zadeve (ali obratno), pri čemer integracija pomeni pravico in dolžnost sodelovanja in usklajevanja z ostalimi organi, ki prav tako lahko izvršujejo določene pristojnosti na področju mednarodnih odnosov⁶⁵.

Problematičnost zakonske ureditve (ali pa neustreznost prakse) si lahko ogledamo na primerih sklepanja posameznih mednarodnih pogodb⁶⁶, zlasti pa na primeru sklepanja ESP. Kratka analiza, predstavljena v nadaljevanju, ne upošteva tistega, kar je morda v trenutnih slovenskih razmerah bistveno, torej političnega vzdušja, v katerem je potekal postopek sklenitve in ratifikacije ESP, ker to ni njen namen. Namen je le nakazati šibke točke veljavnega zakona, navedba datumov pa omogoča, da si vsakdo sam ustvari sliko o dinamiki postopka in kritičnosti posameznih njegovih faz.

Zakon v 59. členu določa, da postopek za pogajanja in sklenitev mednarodne pogodbe začne upravni organ, pristojen za zunanje zadeve, lahko pa tudi drug državni organ (prvi odstavek), in da se postopek za pogajanja in sklenitev mednarodne pogodbe začne s pobudo⁶⁷ (drugi odstavek), pri čemer zakon določa, katere sestavine pobuda mora vsebovati (med temi je poleg predloga stališč delegacije za pogajanja in finančnih vprašanj tudi ocena, kateri organ bo mednarodno pogodbo ratificiral in ali zahteva sklenitev mednarodne pogodbe izdajo novih ali spremembo veljavnih predpisov) in katere so neobvezne (osnutek mednarodne

⁶³ V registru GV je npr. naveden tudi Zakon o sklepanju in izvrševanju mednarodnih pogodb (ZSKIMP).

⁶⁴ Delno je to že opravljeno z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94), ki je glede na zakon o zunanjih zadevah *lex posterior*.

⁶⁵ Prim. 46. - 52. člen Zakona o upravi, Uradni list Republike Slovenije, št. 67/94, 20/95 in 29/95.

⁶⁶ Prim. Uredbo o ratifikaciji Začasnega sporazuma o trgovini in zadevah v zvezi s trgovino med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropsko skupnostjo, Evropsko skupnostjo za premog in jeklo in Evropsko skupnostjo za jedrsko energijo na drugi strani (Uradni list Republike Slovenije, št. 67/96) in Zakon o ratifikaciji Začasnega sporazuma o trgovini in zadevah v zvezi s trgovino med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropsko skupnostjo, Evropsko skupnostjo za premog in jeklo in Evropsko skupnostjo za jedrsko energijo na drugi strani (Uradni list Republike Slovenije, št. 8), v zvezi četrim odstavkom 60. člena Zakona o zunanjih zadevah (S posebnim dovoljenjem organa, pristojnega za ratifikacijo mednarodne pogodbe, sme delegacija sprejeti klavzulo v mednarodni pogodbi, da se bo pogodba začasno uporabljala še pred njeno uveljavitvijo.).

⁶⁷ Vlada je pobudo potrdila 28. marca 1995.

pogodbe, če je mogoče in po pričakovanem poteku pogajanj smiselno⁶⁸). Ena od pomembnejših sestavin je tudi ocena, kateri organ bo mednarodno pogodbo ratificiral ter ali zahteva sklenitev mednarodne pogodbe izdajo novih ali spremembo veljavnih predpisov, pri čemer stališče o 'nadzakonskosti' mednarodne pogodbe še ni bilo znano. Zdaj, ko je, vemo, da spremembe predpisov niti ne bi bile potrebne, saj bi mednarodna pogodba zaradi njenega mesta v hierarhiji predpisov s svojo uveljavitvijo abrogirala zakone, ki so z njo v nasprotju oziroma bi do istega odgovora prišli tudi, če bi bila mednarodna pogodba in zakon v razmerjih prirejenosti, pač v skladu z načelom *lex posterior derogat legi priori*. Tako bi prišle v poštev samo spremembe veljavnih predpisov oziroma izdaja ali sprejem novih z namenom, da bi se mednarodna pogodba lahko dejansko uporabljala, torej za 'izvedbo' mednarodne pogodbe.⁶⁹ Vprašanje je, če je taka razlaga glede zakonov sploh smiselna, se pa postavljajo podobna vprašanja v zvezi z obstojem t.i. generalnega pooblastila vlade za izdajo izvršilnih predpisov⁷⁰ in s tem v zvezi zlasti narava (navadno) 3. člena zakona o ratifikaciji oziroma prvega odstavka 65. člena zakona o zunanjih zadevah, ki določa, da 'za uresničevanje mednarodnih pogodb skrbi Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije.' Gre za vprašanje, ali je zakon oziroma vsakokratno določbo zakona o ratifikaciji hkrati mogoče razumeti tudi kot pooblastilo vladi, da izdaja izvršilne prepise.

V skladu s sedmim odstavkom 59. člena pobuda ni potrebna za pogajanja in podpis protokolov, programov in podobnih aktov, sprejetih zaradi uresničevanja sklenjenih⁷¹ mednarodnih pogodb. Vendar pri tem ne gre za izvedbo mednarodne pogodbe v zgoraj obravnavanem smislu, saj gre za sklenitev 'prave' mednarodne pogodbe, kljub temu, da jo sklene vlada. Pri tem je ta določba edina, ki določa pristojnosti vlade na področju sklepanja mednarodnih pogodb glede na vsebino letih, ob siceršnji splošni pripombi, da je mejo med izdajanjem predpisov zaradi izvrševanja drugega predpisa včasih težko določiti.

Nadaljnji pomembni element je ocena potrebnih finančnih sredstev za izpolnitev mednarodne pogodbe in način njihove zagotovitve - stroške ESP je bilo nemogoče oceniti, ker elementi za izračun oziroma oceno še niso bili znani - predvideti je bilo mogoče le, da bo treba zniževati carine in druge dajatve, nemogoče

⁶⁸ V času pred formalnim začetkom pogajanj so bili že objavljeni naslednji Evropski sporazumi: s Poljsko (OJ L348, 31.12.1993), Madžarsko (OJ L347, 31. 12. 1993), Češko (OJ L358, 31. 12. 1994) in s Slovaško (OJ L359, 31. 12. 1994). Vprašanje pa je, če so bili navedeni objavljeni sporazumi sploh lahko merodajni glede na to, da so pogajanja o slovenskem ESP potekala v okoliščinah, ki so bile v marsičem drugačne od tistih, v katerih so ESP podpisale navedene države oziroma Estonija, Latvija in Litva.

⁶⁹ Pri tej izvedbeni naravi se postavi vprašanje ali lahko npr. vlada oziroma ministrstva, ki so zadožena za izvajanje sporazuma, v ta namen izdajajo ustrezne predpise, vendar gre za vprašanje, na katerega je mogoče odgovoriti le ob upoštevanju trenutnega razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.

⁷⁰ prim. Šinkovec, B.: Priprava zakonov in drugih splošnih aktov v vladi in ministrstvih, in Grad, F.: Mesto podzakonskih aktov v pravnem sistemu, Pravna fakulteta v Ljubljani, gradivo za posvetovanje 'Zakonodajna tehnika', Ljubljana, april 1997

⁷¹ Verjetno so mišljene veljavne mednarodne pogodbe, res pa je, da zakon določa drugače.

pa je bilo oceniti - in je v velikem delu tudi danes, ko je vsebina ESP že določena - kakšni bodo posredni stroški⁷².

Pobudo za pogajanja (z izhodišči za pogajanja) za sklenitev sporazuma je Vlada obravnavala in sprejela dne 28. 3. 1995, medtem ko sta v Državnem zboru Republike Slovenije pobudo potrdila Odbor za mednarodne odnose (Komisija za mednarodne odnose v skladu z ZZUNZAD) in Odbor za gospodarstvo.

Izhodišča za pogajanja⁷³ kot sestavni del pobude so (bila) pomembna zato, ker določajo okvir, ki ga morajo pogajalci v pogajanjih spoštovati - delegacija med pogajanjem namreč ne sme prekoračiti danih pooblastil (prvi odstavek 61. člena).

Pogajanja so se formalno začela 25. marca 1995 po končanih 'tehničnih pogovorih', in so se končala s parafiranjem besedila sporazuma 15. junija 1995, po tem, ko je Vlada 11. maja sprejela poročilo o tehničnih pogovorih.

Vsebinsko vprašanje je, kdaj je treba šteti, da druga stran ni sprejela potrjenih stališč delegacije oziroma kdaj gre pri pogajanjih za nove predloge, ki v pobudi niso bili zajeti. Na tej točki se je treba vrniti k pobudi za pogajanja (z izhodišči) in na tej podlagi ugotoviti, kakšno je pooblastilo pogajalcev. Faza določitve izhodišč oziroma stališč je pravzaprav temeljnega pomena za celotna pogajanja. Zato je v tej fazi že treba poznati stvar, o kateri naj bi se delegacija pogajala in izdelati jasna stališča. V tem je tudi osnovni namen in preventivna vloga postavitve sistema medsebojnih kontrol med državnim zborom in vlado. Obseg pooblastil⁷⁴ za pogajanja pa lahko privede do zastoja pogajanj, če je pooblastilo povsem določno in ozko oblikovano, oziroma lahko omogoči pogajanja o kateremkoli vprašanju v poljubnem obsegu, če je pooblastilo koncipirano široko. Pri tem se ni mogoče izogniti logični ugotovitvi, da je s stališča pobudnika, ki želi skleniti pogodbo za vsako ceno, bistveno, da je njegovo pooblastilo čim širše, oziroma da si želi jasnih in natančnih navodil, če meni, da bi s pogajanjem lahko prekoračil pooblastila. Seveda pa nedoločnost pooblastila skriva tudi pasti zlasti v tem, da se merila za oceno uspešnosti oblikujejo sproti oziroma za nazaj.

Določitev in potrditev izhodišč, ki bi morala biti osrednja faza notranjega (političnega) pogajanja⁷⁵, je bistvenega pomena za bodoče usmerjanje samih pogajanj in za ugotavljanje odgovornosti v primeru prekoračitve pooblastil. V tej fazi bi morala biti tako na strokovni kot tudi na politični ravni razrešena vsa bistvena vprašanja v zvezi z vsebino bodoče pogodbe, predvsem zato, ker je tovrstno usklajevanje eden od porokov, da kdaj kasneje v postopku ne pride do zapletov v zvezi z razlagami soglasja, ki je bilo doseženo in zato, ker je ta del postopka lahko porok

⁷² pri. Mencinger, J.: *Cena Evrope za Slovenijo in cena Slovenije za Evropo, Podjetje in delo*, št. 5-6/1995, str. 751 in nasl.

⁷³ V zakonu dosledno uporabljen zraz je 'stališča'; za izhodišče se zdi, da je širši pojem od stališča, vendar se je v praksi ustalil slednji.

⁷⁴ V odgovoru Vlade na poslansko vprašanje v zvezi z ukinitvijo brezcarinskih prodajaln je leta odgovorila, da so imeli pogajalci generalni mandat - Poročevalec, št. 35, 23. julij 1997.

⁷⁵ V tem je tudi bistvo političnih koordinacij, ki morajo opraviti vlogo usklajevanja in določanja politike.

za zgodnje in v tem smislu preventivno preverjanje ustreznosti vsebine mednarodne pogodbe.⁷⁶

Če bi se med pogajanja pojavil dvom, ali pogajanja še potekajo v okviru danih pooblastil ali če bi druga stran med pogajanja ne sprejela potrjenih stališč (izhodišč) delegacije ali če bi predlagala obravnavanje vprašanj, ki v pobudi niso zajeta, mora delegacija zahtevati nova stališča, ki jih na zahtevo delegacije po hitrem postopku določi vlada, potrdi pa jih tudi Odbor Državnega zbora za mednarodne odnose.

Sporazum je bil parafiran dne 15. junija 1995 v Luksemburgu. Parafirala sta ga vodji pogajalskih delegacij tako, da sta podpisala vsako stran sporazuma. Priloga XIII ob tej priložnosti ni bila parafirana.

Zakon sam položaja, v katerem se je znašla Slovenija po parafiranju sporazuma, ne ureja, ker - tako kot vsak zakon - ureja vnaprej predvidljive istovrstne najbolj pogoste primere.

Po parafiranju sporazuma je prišlo do zapletov v zvezi s podpisom sporazuma oziroma postavljanjem dodatnih pogojev poleg tistih, ki so bili postavljeni v pogajanjih in o katerih sta se pogajalski skupini sporazumeli in jih vključili v samo besedilo sporazuma, ki je bilo parafirano. Formalno ni šlo več za pogajanja, dejansko pa vendarle, zlasti s stališča posledic, ki so jih ta pogajanja imela za samo besedilo sporazuma - kompromis, dosežen v 'pogajanjih po pogajanjih', je sestavni del besedila sporazuma. Šlo je za pogajanja ne več na tehnični ravni, pač pa na drugi, diplomatski.

V vmesnem obdobju je Vlada v Državni zbor poslala Predlog za začetek postopka za spremembo ustave⁷⁷, Državni zbor pa je 11. aprila 1996 sprejel Stališča in sklepe o odnosih Republike Slovenije z Evropsko unijo, Italijo in Natom.⁷⁸ S slednjimi je - med drugim -⁷⁹ pooblastil Vlado, da podpiše ESP na podlagi stališč, izraženih v sklepih madridskega vrha Evropskega sveta in Resoluciji Evropskega parlamenta.

Tem kritičnim fazam je sledil podpis sporazuma⁸⁰ 10. junija 1996 v Luksemburgu, s čimer so bili podani pogoji za sprožitev postopka ratifikacije.

S podpisom sporazuma so stekli pogoji za začetek postopka ratifikacije; tega v skladu s prvim odstavkom 63. člena sproži upravni organ, pristojen za zunanje zadeve, medtem ko samo pogodbo ratificira Državni zbor Republike Slovenije⁸¹.

⁷⁶ *Ikrafti je to tudi edini možni način, na katerega se da argumentirano izogniti očitkom o 'prehitenju' in postavljanju pred izvršena dejstva.*

⁷⁷ *Maja 1995, Poročevalec Državnega zbora; prim. tudi četrto točko Stališč in sklepov.*

⁷⁸ *Med njimi je verjetno najbolj pomembna odločitev, da je cilj Republike Slovenije polnopravno članstvo v Evropski uniji, kjer je postavljen tudi jasen rok - do leta 2001 (torej do 31. decembra 2000).*

⁷⁹ *Točka 2 Stališč in sklepov.*

⁸⁰ *Slovenščina je med originali.*

⁸¹ *V skladu z zakonom o zunanjih zadevah (prvi odstavek 67. člena) državni zbor kot organ, pristojen za ratifikacijo (v primeru ESP), sproži postopek za spremembo ali dopolnitev zakona ali drugega predpisa oziroma za spremembo ali odpoved mednarodne pogodbe, če so določbe mednarodne pogodbe v nasprotju z zakonom ali drugim predpisom. V skladu z navedeno določbo - če bi jo razlagali kot edino merodajno - bi lahko vlada skrbela le še za čimhitrejše podpisovanje mednarodnih pogodb in za njihovo ratifikacijo v Državnem zboru, od tu naprej pa bi se njene skrbi končale.*

Vlada je zakon o ratifikaciji poslala v državni zbor 17. aprila 1997. V skladu s poslovnikom so ga obravnavali Odbor za mednarodne odnose, Odbor za gospodarstvo, pa tudi Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, ki k zakonu s stališča svojih pristojnosti ni imel pripomb.

Sledil je predlog vlade ustavnemu sodišču, naj izreče svoje mnenje o skladnosti posameznih določb Evropskega sporazuma z ustavo. Do tega predloga ni moglo priti prej, ker ustava določa⁸², da ustavno sodišče mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo v postopku ratifikacije. Na tej podlagi je Ustavno sodišče Republike Slovenije svoje mnenje javno razglasilo⁸³, čemur je sledil začetek postopka za spremembo ustave.

Hkrati s spremembo ustave je bil ratificiran tudi ESP, sprejet pa je bil tudi ti. paket zaščitne zakonodaje.

Hrvaški zakon o sklepanju in izvrševanju mednarodnih pogodb

Republika Hrvaška se je odločila za drugačen zakonodajno tehnični pristop k urejanju obravnavane problematike, kot smo ga sprejeli v Sloveniji. Približno enake vsebine, kot jih ureja slovenski zakon, urejajo na Hrvaškem v dveh zakonih⁸⁴: v Zakonu o sklepanju in izvrševanju mednarodnih pogodb⁸⁵ in v Zakonu o zunanjih zadevah⁸⁶.

Prva razlika med slovenskim zakonom in hrvaškim je - poleg drugačnega zakonodajnotehničnega pristopa - v tem, da je hrvaških zakon bistveno bolj podroben in natančneje razdelan z ozirom na faze postopka. Za pokušino navajam samo nekatere od določb, ki so ali bodo aktualne tudi s stališča ureditve v Sloveniji.

Hrvaški zakon vsebuje izčrpno opredelitev pojmov (širšo, kot je po 2. členu DKPP), pri čemer v drugem členu opredeljuje med ostalimi tudi pojme kot so sklepanje⁸⁷, potrjevanje (pri čemer razlikuje postopek in odločitev)⁸⁸, akt o potrditvi⁸⁹ in razlagalna izjava^{90, 91}.

⁸² Drugi odstavek 160. člena.

⁸³ 5. junija 1997, objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 40/97.

⁸⁴ *Tovrstni predlogi so bili podani tudi ob pripravi slovenskega zakona, vendar je prevladalo mnenje, naj se celotna snov uredi v enem zakonu.*

⁸⁵ *Zakon o sklapanju in izvrševanju mednarodnih ugovora, Narodne novine, št. 28/96 - 1109.*

⁸⁶ *Zakon o vanjskim poslovima, Narodne novine, št. 48/96 - 1742.*

⁸⁷ *Sklapanje su sve radnje u postupku nastanka medunarodnih ugovora, osim potvrđivanja - 10. točka 2. člena.*

⁸⁸ *Potvrđivanje je odgovarajući postupak i odluka Sabora Republike Hrvatske o pristanku Republike Hrvatske da bude vezana medunarodnim ugovorom, na temelju koje Republika Hrvatska daje taj pristanak i na medunarodnoj razini - 11. točka 2. člena.*

⁸⁹ *Akt o potvrđivanju je popis kojim Sabor Republike Hrvatske potvrđuje medunarodni ugovor - 12. točka 2. člena.*

⁹⁰ *Interpretativna izjava je jednostrana izjava o pisanom obliku, bez obzira na to, kako je sastavljena ili nazvana, kojom republika Hrvatska, prigodom potpisivanja ili davanja pristanka da bude vezana medunarodnim ugovorom, izražava tumačenje, objašnjenje ili preciziranje nekih odredaba toga medunarodnog ugovora u njihovoj primjeni na Republiku Hrvatsku ili iznošenje političkog stava - 15. točka 2. člena.*

⁹¹ *Prim. Interpretativno deklaracijo Državnega zbora Republike Slovenije.*

Druge določbe, ki se nanašajo na začetek postopka za sklenitev mednarodnih pogodb (6.-7. člen), pogajanja (8.-12. člen) in podpisovanje mednarodnih pogodb so podobne določbam slovenskega zakona oziroma DKPP, pri čemer so razlike posledica drugačne vloge izvršilne oblasti v Republiki Hrvaški. Morda bi katera od teh rešitev bila primerna tudi za slovenske razmere, seveda šele po ustreznih spremembah ustave.

S tem v zvezi so zanimive določbe o pristojnostih in postopku sklepanja mednarodnih finančnih pogodb⁹² in o izvrševanju mednarodnih pogodb. Za izvrševanje mednarodnih pogodb skrbi Vlada Republike Hrvaške preko pristojnih teles državne uprave,⁹³ medtem ko mednarodne pogodbe, ki jih je sicer sklenila Republika Hrvaška, pa se z njimi ustvarjajo obveznosti za domače pravne osebe, neposredno izvršujejo te pravne osebe; če domače pravne osebe ne izpolnijo svoje obveznosti, ki izvirajo iz mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila Republika Hrvaška, jih izpolni država, pri čemer se za izpolnitev poplača v skladu z notranjimi predpisi⁹⁴.

Med drugimi določbami, ki se razlikujejo od določb slovenskega zakona, velja omeniti 16. člen hrvaškega zakona, zlasti njegov tretji odstavek⁹⁵ in določbe o objavi mednarodnih pogodb, ki so v Sloveniji deloma vsebovane v Zakonu o zunanjih zadevah, deloma pa v Zakonu o Uradnem listu Republike Slovenije⁹⁶; nekatera od vprašanj bodo urejena s predpisom, ki ga bo izdala vlada na podlagi tretjega odstavka 9. člena Zakona o Uradnem listu Republike Slovenije.

Izvrševanje mednarodnih pogodb

Vloga zakonodajne oblasti

Zdi se, da je z ratifikacijo mednarodne pogodbe naloga državnega zbora opravljena, vendar to ne drži - v skladu z veljavno ureditvijo⁹⁷ je namreč organ, ki sproži postopek za spremembo ali dopolnitev zakona ali drugega predpisa organ, pristojen za ratifikacijo - torej Državni zbor Republike Slovenije. Praksa, ki je sicer še ni veliko, je drugačna, saj je praviloma vlada tista, ki predloži ustrezne spremembe predpisov.

Prav tako mora državni zbor glede na mesto mednarodnih pogodb v našem pravnem sistemu skrbeti za usklajenost zakonov, ki jih sprejema, z mednarodnimi

⁹² VI. poglavje - Mednarodne pogodbe, s katerimi Republika Hrvaška prevzema kreditne in druge finančne obveznosti.

⁹³ 35. člen

⁹⁴ Mednarodne ugovore što jih je sklopila Republika Hrvatska, a kojima se stvaraju obveze za domaće pravne osebe, neposredno izvršavaju te pravne osebe.

Ako te domaće pravne osebe ne izvrše svoje obveze koje proistječu iz medunarodnih ugovora što jih je sklopila Republika Hrvatska, te će obveze prema strankama izvršiti Republika Hrvatska.

Za izvršene obveze iz stavka 1. ovoga članka Republika Hrvatska naplatiti će se od domaće pravne osebe u skladu s propisima Republike Hrvatske. - 37. člen

⁹⁵ Podoben je tudi zakon o zunanjih zadevah, čeprav ne tako jasen.

⁹⁶ Uradni list Republike Slovenije, št. 57/96.

⁹⁷ gl. 67. člen Zakona o zunanjih zadevah.

pogodbami. Gre torej za upoštevanje splošnega pravnega okvira, znotraj katerega se mora gibati tudi državni zbor⁹⁸.

Vloga izvršilne oblasti

Vloga izvršilne oblasti je posebej poudarjena v postopku predlaganja sklenitve mednarodne pogodbe in v postopku pogajanj, vendar tudi v teh fazah pod vodstvom in nadzorom zakonodajne oblasti. Ob tem je verjetno na mestu ugotovitev, da ob siceršnjem nedorečenem odnosu med izvršilno in zakonodajno oblastjo, veljavna ureditev ne ustreza, saj ne zagotavlja dovolj prožnih oblik sodelovanja med obema oblastema; prav tako se zdi upravičena trditev, da je v našem sistemu vlada še vedno v marsičem v podobnem položaju kot je bil nekdanji Izvršni svet nasproti Skupščini.

Po uveljavitvi mednarodne pogodbe se izvršilna oblast spet pojavi kot neposredni izvrševalec mednarodne pogodbe, pri čemer se pristojnosti ravnajo po obstoječi organiziranosti vlade oziroma ministrstev. Zlasti v zvezi s tem se porajajo vedno novi zapleti, ki so po svoji vsebini vprašanja organiziranosti in koordinacije, za rešitev katerih pa že po veljavni ureditvi zlahka najdemo odgovore. Težave so torej bolj praktične kot sistemske narave.

Vloga sodne oblasti

Sodišča sodijo po ustavi in zakonih, pri čemer so mednarodne pogodbe del notranjega pravnega reda. Zanje torej velja načelo *iura novit curia*. Poleg tega ZUSTSOD vsebuje določbe, po katerih lahko zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, ki obsega tudi oceno skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava (drugi odstavek 22. člena), med drugimi vložijo tudi sodišča (5. alineja prvega odstavka 23. člena), če nastane vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodijo.

Drugih posebnih določb slovenska zakonodaja ne vsebuje, razen 113. člena, po katerem odločbo Evropskega sodišča za človekove pravice izvrši pristojno sodišče Republike Slovenije neposredno samo, če tako določa ratificirana mednarodna pogodba, in določbe, ki določa pristojnost okrožnih sodišč za priznanje tujih sodnih odločb in za opravljanje mednarodne pravne pomoči.

Tudi tiste določbe, ki sicer obstajajo, ne urejajo specifičnih vprašanj, povezanih npr. z izvrševanjem odločb Sodišča (evropskih skupnosti).

V zvezi z vsemi tremi oblastmi je torej mogoče skleniti, da kljub vsemu ne gre za vprašanja, ki se jih ne bi zavedali in jih vsaj v določenem obsegu ne bi urejali - težava je le v tem, da se navedena vprašanja urejajo od primera do primera, pri čemer je vsak primer posebnost zase. Na tak način se ne da vzpostaviti sistema - razen *ex post*, pri čemer to ne zagotavlja pravne varnosti, ki mora biti vedno zagotovljena *ex ante*, saj je bistvena lastnost vsake pravne države tudi predvidljivost in jasnost ureditve.

⁹⁸ Ta okvir postaja za nacionalne parlamente čedalje ožji in ustreza obsegu krčenja pristojnosti oziroma suverenosti nacionalne države.

Sklep

Spremembe ustave so bile (spet) v okviru nujno potrebnega in žal izpeljane na tak način, da se sam po sebi vsiljuje sklep, da so bile vsiljene od zunaj, da so bile izpeljane na silo in da so zgolj instrumentalnega značaja, čeprav bi morale biti ravno nasprotno: ustava, kakršno imamo, je glede na razvoj mednarodnih odnosov zastarela, zato bi jo bilo nujno treba posodobiti. Z delnim posegom vanjo na ustavni ravni še vedno ostajajo odprta vprašanja, ki se jih tokrat nismo niti dotaknili in ki se bodo nujno ponovno postavila, morda s še večjo zaostritvijo, zaradi katere ne bo mogoče doseči prav nikakršnega soglasja.

Predpise, ki veljajo za področje mednarodnih odnosov, je treba spremeniti, iz formalnih (uskladitev z novo ustavo, kar še posebej velja za področje konzularnega prava) in vsebinskih razlogov (oblikovanje sistema, ki bo ustrezal zahtevam sodelovanja v evropskih združevalnih procesih, vendar ne samo v teh). Pri tem kaže zlasti upoštevati, da je za uspeh slehernega podjetja 'nove' države bistvenega pomena prav učinkovito in usklajeno delovanje vseh institucij, ki so v teh postopkih udeležene. Zato bo treba razmisliti o možnih oblikah sodelovanja znotraj vlade oziroma o stopnji samostojnosti ministrstev, vlogi različnih koordinacij in vključitvi že obstoječih oblik sodelovanja z institucijami evropskih skupnosti in v okviru Evropske unije v redno delovanje države. Seveda navedena vprašanja ne zadevajo samo državne uprave, zato je pomembno tudi pravočasno oblikovanje prožnih načinov sodelovanja zlasti med vlado in državnim zborom.

Poleg sprememb na normativni ravni je treba spremeniti tudi obstoječo prakso v tem smislu, da področje mednarodnih odnosov ne bo ločeno od siceršnjega življenja države in delovanja državne uprave in sodstva, zlasti pa je potrebno doseči integriranost in medsebojno povezanost notranje in zunanje politike, notranjih in mednarodnih ekonomskih interesov, notranjega in mednarodnega pravnega reda. Navedeno je mogoče doseči le tako, da državna uprava zavestno in sistematično skrbi za preglednost svojega dela, kar pa je spet mogoče doseči le tako, da so vse informacije, razen tistih, ki sodijo na področje javne varnosti ipd., dosegljive vsem pod enakimi pogoji. Gre torej za integracijo skozi preglednost. Država bi morala pri tem pomagati in tudi lahko pomaga, ker ima dostop do informacij, ki ga posamezniki nimajo. V tem je tudi njena največja prednost, iz katere bo morala črpati energijo za ohranjanje svoje legitimnosti.

Torej - tudi če spremenimo ustavo in zakone, bo to šele začetek. Treba bo še dosti časa in energije, da bi dosegli tudi spremembe v praksi, ki so odraz sprememb v miselnosti. Ta je najbrž najtežja, olajšajo jo lahko samo prave in pravočasne informacije in sistematična skrb za spoštovanje pravnega reda kot celote ne v smislu sklopa pravil, pač pa kot civilizacijskega dosežka.

EVROPSKA UNIJA IN SLOVENSKO KMETIJSTVO - KORISTI IN STROŠKI VKLJUČEVANJA

Uvod

Kmetijstvo je problem nerazvitega in razvitega sveta: hrane je enkrat premalo, drugič preveč. V gospodarsko razvitejših državah se kmetijske politike ukvarjajo predvsem z reševanjem dohodkovnega problema kmetijstva (OECD 1998). Po ekonomski razlagi ta nastopa zaradi neravnovesij na trgih (Koester 1981). Povečana ponudba se na trgu srečuje s stagnirajočim povpraševanjem, odkupne cene padajo, mobilnost proizvodnih dejavnikov pa ne zadošča za učinkovitejšo alokacijo proizvodnih dejavnikov in potrebno povečanje obsega proizvodnje. Uspešnost kmetijskih politik pri reševanju dohodkovnega problema je le delna, z urejevanjem trgov pa praviloma pod pritiskom interesnih skupin toliko zarezajo v ekonomski sistem, da so njegove spremembe vedno sprejete z nezadovoljstvom taistih interesnih skupin. Najradikalnejše spremembe ekonomskih razmer (razmerje ponudbe in povpraševanja, cene, proračun, kakovost proizvodov) kmetijstvo doživlja z liberalizacijo trgovine in z vključevanjem v mednarodne integracije, med katerimi osrednje mesto zavzema prav vključevanje v Evropsko unijo (EU). Vsa zgodovina evropskega povezovanja (Preston 1997) je zato tudi zgodovina protestov, strahov, pritiskov, pogajanj in kompromisnih rešitev kmetijskega dohodkovnega vprašanja. Pričakovati je, da se bomo s tem srečevali tudi ob vključevanju Slovenije v Evropsko unijo.

Napovedovanje morebitnih dohodkovnih učinkov je zato eno od osrednjih vprašanj prilagajanja kmetijstva pred vključitvijo. Zanesljive ocene omogočajo uspešno pristopno pogajanje in priprave na kasnejšo vključitev. Obstajajo pa tudi nekatere druge razsežnosti vključevanja, ki jih kaže oceniti in predviditi, in ki skupaj z dohodkovnimi učinki tvorijo celotni spekter koristi in stroškov evropskega povezovanja za slovensko kmetijstvo. Po Prestonu (1997) in v skladu z izkušnjami predhodnih kandidatk (Breuss 1995; Kettunen in Niemi, 1993) koristi in stroške za kmetijstvo lahko delimo na:

- *Ekonomske učinke* (predvsem spremembe v cenah in dohodkih za kmetijske proizvajalce in živilsko industrijo in s tem posredno na učinke v proizvodnji in strukturah proizvodnje; zanimivi so tudi učinki za potrošnike hrane).
- *Proračunske učinke* (koristi in stroški vključevanja za slovenski in EU proračun).
- *Administrativne učinke* (potrebne spremembe v obsegu in načinu funkcioniranja državne uprave pred in po prevzemu skupne kmetijske politike).
- *Politične učinke* (spremembe konceptov in načinov vodenja slovenske kmetijske politike in z njimi povezani pritiski interesnih skupin).

* Dr. Emil Erjavec, docent na Biotehniški fakulteti, Miroslav Rednak, dipl.oec., Kmetijski inštitut Slovenije, mag. Tina Volk, Kmetijski inštitut Slovenije

V prispevku predstavljamo doseganje ocene učinkov (predvsem dohodkovnega vprašanja, izhajajoč iz študije, ki so jo uredili Erjavec, Rednak in Volkova 1997), ki smo jih nadgradili z nekaterimi novimi pogledi in komentarji, s ciljem zaokrožiti oceno prilagajanja in vključevanja slovenskega kmetijstva. Delo zaključujemo s predlogom potrebne institucionalne in konceptualne reforme kmetijske politike. Preden pa se lotimo ocen in učinkov vključevanja na kratko predstavimo razvoj in učinke skupne kmetijske politike EU.

Skupna kmetijska politika – premikajoča se tarča

Skupna kmetijska politika (SKP) je bila opredeljena že z ustanovnim aktom (Evropske gospodarske) skupnosti, rimsko pogodbo iz leta 1957. Temelji na treh načelih: enotnosti trga (skupni trg), dajanju prednosti domači pridelavi (tržno-cenovna zaščita) in finančni solidarnosti držav članic (skupni proračun). Temeljni cilji kmetijske politike so zagotoviti redno oskrbo z živili po primernih cenah, ohraniti ravnovesje med mestom in podeželjem, dvigniti storilnost v kmetijski pridelavi, primerno izrabiti naravne vire ter varovati okolje. Osrednje pozornosti je deležno zagotavljanje možnosti, da tudi kmetje dosegajo dohodek, primeren njihovemu vlaganju v pridelavo (Atkin 1993). Zaradi konfliktnosti ciljev in ker imajo posamezne države pogosto zelo različne predstave o tem, kakšna sta vloga in pomen kmetijstva v skupnosti, je oblikovanje kmetijske politike zahteven proces. Ukrepi za doseganje ciljev kmetijske politike so zapisani v predpisih, imenovanih tržni redi. Ti veljajo za posamezne kmetijske pridelke, npr. za žita, meso, mleko, sadje, vrtnino. Od pridelka do pridelka se tržni redi med seboj razlikujejo po vsebini in intenzivnosti tržne zaščite (Tracy 1997).

Pri večini kmetijskih trgov je SKP z visokimi uvoznimi dajatvami praktično zaprla meje pred tujo konkurenco in v primerjavi s svetovnim trgom poskrbela za izrazito višjo raven cen kmetijskih surovin in hrane. V ugodnih razmerah je pridelava hitro naraščala. Nastajali so presežki, ki bi brez dodatnih ukrepov vodili v znižanje cenovne ravni. Za ohranitev visokih cen je bilo treba uvesti še intervencijske nakupe in izvozna nadomestila. Z intervencijskim nakupom ustvarjajo dodatno povpraševanje. Po njem posegajo, če cene na skupnem trgu padejo pod raven politično določenih zaščitnih (intervencijskih) cen. Z izvoznimi nadomestili SKP dviguje konkurenčnost prodaje presežkov zunaj meja skupnosti in preprečuje, da bi zaradi nižjih svetovnih cen cene na skupnem trgu padale. Uvozne dajatve, intervencijski nakupi in izvozna nadomestila skupaj tvorijo dokaj učinkovit temeljni mehanizem tržno-cenovnih podpor skupne kmetijske politike, financiran izključno iz bruseljske blagajne.

Z mehanizmom tržno-cenovnih podpor je bilo evropsko kmetijstvo zaščiteno do te mere, da sta bila mogoča izrazito povečanje obsega pridelave, zagotovljena višina dohodkov najučinkovitejših kmetov na ravni ostalih gospodarskih panog in omogočene pospešene strukturne spremembe. EU je po zaslugi SKP ne le rešila po vojni tako pereč problem samooskrbe s hrano, temveč je iz neto uvoznice postala druga največja svetovna izvoznica hrane. Postopoma pa so ob vseh pozi-

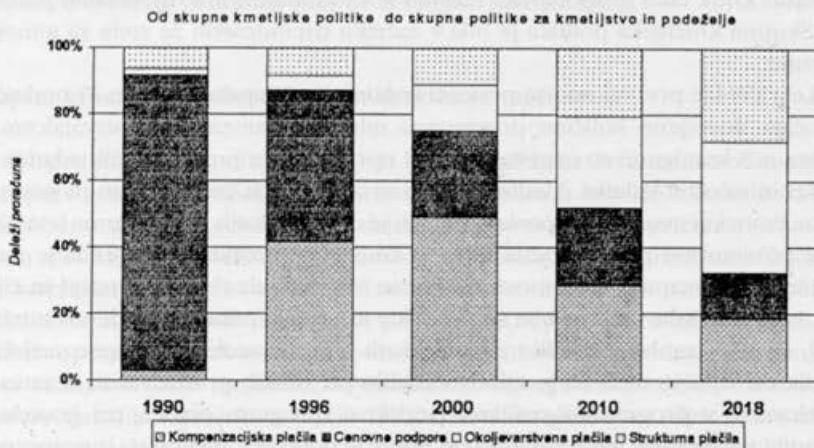
tivnih učinkih zaradi prevelikega pritiska po dvigovanju cenovne ravni naraščale tudi težave SKP. Plačevanje prodaje presežkov je postajalo vedno večja obremenitev za proračun EU. Posebno visoki so bili stroški urejanja trga z mlekom in mlečnimi izdelki, pa tudi z žiti, sladkorjem, vinom in govejim mesom. Z visoko zaščito in s subvencionirano prodajo presežkov na svetovnem trgu je EU prispevala tudi k neravnovesju na svetovnem trgu s hrano. SKP je bila deležna vedno ostrejših kritik tako gospodarsko razvitih kot tudi nerazvitih trgovinskih partnerjev. Skupna kmetijska politika je bila v začetku osemdesetih že zrela za temeljite reforme.

Leta 1984 je prvi val reform prinesel kontingente za prirajo mleka. Ti praktično določajo dovoljene količine prirajenega mleka posameznim proizvajalcem in državam. S kontingenti so uspešno omejili rast priraje in proračunskih izdatkov za mleko in mlečne izdelke. Medtem pa so se zaostriale težave pri žitih in govejim mesu. Po nekaj neuspešnih poskusih se jih je uspešno lotila šele reforma leta 1992. Ta je pomembno preoblikovala skupno kmetijsko politiko. Spremenila je način zaščite in financiranja kmetijstva, vendar se ni dotaknila temeljnih načel in ciljev SKP. Intervencijske cene so bile znižane (kar je za sabo potegnilo tudi raven tržnih cen), nastalo izgubo dohodka pa so pokrili s proračunskimi kompenzacijskimi plačili. Pri žitih in oljnicah je njihovo plačilo pri velikih pridelovalcih vezano na sodelovanje v programu opuščanja pridelave (program prahe), pri govedu in drobnici pa je višina plačil odvisna od obtežbe površin z živalmi na posameznem gospodarstvu. Reforma tako tudi omejuje rast proizvodnje in pospešuje ekstenziviranje priraje. Tržno-cenovne ukrepe dopolnjujejo "spremljevalni ukrepi": kmetijski naravovarstveni program, pri katerem so z različnimi ukrepi podprti okolju prijaznejši načini pridelave in biološko kmetijstvo; program načrtnega pogozdovanja in sistem predčasne upokojitve (rente za oddajo zemljišč).

Reforma je umirila proizvodno in proračunsko rast ter omogočila uspešen zaključek urugvajskega kroga pogajanj v okviru Gatta (mednarodni sporazum o trgovini in carinah). Po napovedih Evropske komisije v AGENDI 2000 (Evropska komisija 1998) bo novo ravnovesje samo začasno. Ohranjena notranja protislovja, nadaljnji pritiski zunanjetrgovinskih partnerjev ter predvsem posledice pričakovane širitve EU proti srednji in vzhodni Evropi bodo terjali nadaljnje spremembe evropske kmetijske politike. Neto plačnike v bruseljsko blagajno skrbi predvsem napovedana širitev in z njo povezano izdatno povečanje stroškov SKP. Nadaljnje reforme SKP so neizbežne.

Evropska komisija je z Agendo 2000 sicer proti popolni liberalizaciji SKP, predlaga pa nadaljevanje postopnih in zmernih reform kmetijske politike po zgledu sprememb iz leta 1992, kar pa je, resnici na ljubo, le taktično in časovno drugačna oblika izpeljave liberalizacije. Vsekakor bodo trg in tržne zakonitosti pridobivale na pomenu, izdatki za tržne rede se bodo pomembno zmanjšali, posebej pa bodo porastli izdatki za kompenzacijska plačila (slika 1).

Graf 1: Razvoj in vizija razvoja Skupne kmetijske politike (delež proračuna za kmetijstvo po namenih)



Hkrati pa lahko pričakujemo povečevanje obsega in pomena neposrednih (okoljevarstvenih in strukturnih) plačil za zagotavljanje večnamenskosti kmetijstva ter povečanje različnih oblik podpor razvoju podeželja. Po Buckwellu in sod. (1998), pa bo to le vmesna stopnja razvoja SKP. Reforme kmetijske politike bodo v prihodnjem desetletju šle v smeri še večje liberalizacije kmetijskih trgov, ki pa jo bo spremljala izdatnejša pomoč za podpore okolju in kulturni krajini (environmental and cultural landscape payments) ter podpore strukturnim spremembam na kmetijah in v živilski industriji. Brez prvega bo "evropski model kmetijstva" izrazito ogrožen. Velik del evropskega kmetijstva (sredozemski prostor, Alpe in drugi gorati ter hriboviti predeli) zaradi naravnih in strukturnih danosti ne more vzdržati konkurence s čezmorskimi državami. Gospodarski propad kmetij bi imel nezaželene politične, okoljevarstvene in tudi socialne in estetske učinke (social and environmental erosion). Evropsko kmetijstvo bo v prihodnje vsekakor dvostrano. Na eni strani visoko modernizirana gospodarstva v Severni Evropi in na novem Vzhodu, za katera bodo veljala vsa ostra načela trga, na drugi strani večnamensko kmetijstvo tradicionalnih kmetij, prepredenih z novimi vlogami v razvoju podeželja in ohranitvi okolja ter vzorcev evropske kulturne krajine.

Vključevanje Slovenije v SKP je zaradi stalnih sprememb kmetijske politike v EU posebej oteženo. V katero fazo reform SKP se bo Slovenija vključevala?

Kakšnemu modelu razvoja kmetijstva naj sledi? Kako se naj vključuje, katerim programom in ukrepom naj daje prednost? To so vprašanja, na katera mora slovenska kmetijska politika znati odgovoriti, če ne želi, da bo kmetijstvo ozko grlo integracijskega procesa Slovenije.

Ekonomski učinki

Ekonomski učinki vključevanja so odvisni od stopnje konkurenčnosti domačega kmetijstva in živilske industrije, ter od ekonomskega okolja (ponudbe, povpraševanja, distribucijske poti, kakovost in predvsem cen), ki se bo uveljavil po vstopu. Gre za zelo zahtevne analitične pristope (Frohberg 1997). Literatura ne pozna enotnega pristopa, oceno ekonomskih učinkov je možno izluščiti z uporabo različnih metod in kazalnikov. Skupina za proučevanje učinkov vključevanja Slovenije v EU (Erjavec, Rednak in Volk 1997) se je odločila, da v skladu z metodološkimi pristopi predhodnih kandidatk (Schneider 1993; Kettunen in Niemi 1994) izvede oceno ekonomskih učinkov po naslednji shemi:

I. komparativna analiza naravnih in strukturnih danosti kmetijstva ⇒ II. komparativna analiza kmetijskih trgov ⇒ III. primerjava ukrepov in učinkov kmetijske politike ⇒ IV. analiza odkupnih cen in cen proizvodnih dejavnikov ⇒ V. primerjava proračuna ⇒ VI. ocena morebitnega zaključka pogajanj (prevzem in obseg posameznih ukrepov) ⇒ VII. opredelitev scenarijev vključitve ⇒ VIII. ocena učinkov na ravni posameznih proizvodov ⇒ IX. agregiranje učinkov na ravni kmetijstva ⇒ X. analiza in komentar rezultatov.

Primerjava naravnih in strukturnih danosti ter kmetijske politike

Naravne danosti za kmetijsko pridelavo so v Sloveniji manj ugodne v primerjavi z državami zahodne in vzhodne Evrope. Za Slovenijo je značilna velika gozdnatost in majhen delež kmetijske zemlje v skupni površini, neugoden relief in s tem povezan velik delež kmetijske zemlje na območjih s težjimi pridelovalnimi razmerami, velik delež absolutnega travinja ter majhen delež njiv v strukturi rabe kmetijske zemlje. Naravne razmere vplivajo na manjšo proizvodno sposobnost kmetijstva in ožji izbor kultur ter s tem manjšo prilagodljivost in dražjo pridelavo, kar vse zmanjšuje konkurenčno sposobnost slovenskega kmetijstva v primerjavi z evropskim.

Preglednica 1: Primerjava kmetijstva Slovenije in Evropske unije (1995, ali zadnji razpoložljivi podatki)

	Slovenija	Evropska unija
Delež kmetijstva v skupnem BDP (tekoče cene) v %	4,7	1,8
Delež zaposlenih v kmetijstvu od vseh zaposlenih v %	10,5	5,4
Velikost kmetij (kmetijska zemlja v ha/kmetijo)	4,1	16,5
Delež čistih kmetij v %	19,4	32,0
Povprečni pridelki:		
- pšenica (t/ha)	4,23	6,02
- sladkorna pesa (t/ha)	43,23	52,08
- mleko (l/kravo)	2742	5150
Stopnja samooskrbe v %		
- žita	51	111
- sladkor	37	143
- vrtnine	76	106
- sadje (brez južnega)	97	85
- vino	90	122
- mleko	114	99-242
- goveje meso	83	105
- prašičje meso	72	106
- perutninsko meso	122	107
Odkupne cene kmetijskih pridelkov (EU=100)		
- pšenica	126	100
- koruza	75	100
- mleko	85	100
- mlado pitano govedo (k. m.)	88	100
- pitani prašiči (k. m.)	121	100
- piščanci (ž. m.)	113	100
Agregatna raven zaščite (% PSE)	42	49

Vir: Evropska komisija, SURS, MKGP, OECD, Evropska komisija, KIS

Slovensko kmetijstvo se je v povojnem obdobju razvijalo v posebnih političnih in gospodarskih razmerah, kar se odraža tudi v njegovi agrarni strukturi. Izoblikovali sta se dve zelo različni obliki kmetijske pridelave: družbeno kmetijstvo na velikih gospodarstvih in zasebno kmetijstvo na majhnih kmetijah. Medtem ko so v EU potekale intenzivne strukturne spremembe (povečevanje kmetij, specializacija, intenzifikacija), je bilo na ozemlju nekdanje Jugoslavije ugodnosti in olajšav deležno predvsem družbeno kmetijstvo, razvoj zasebnega kmetijstva pa je bil diskriminiran z različnimi ukrepi (zemljiški maksimum; v šestdesetih letih tudi prepoved zasebne posesti traktorjev in druge večje mehanizacije). Razvoj zasebnega kmetijstva je v Sloveniji tako zastal za razvojem kmetijstva v nekdanjih primerljivih državah Srednje Evrope. Slovenske kmetije imajo v povprečju petkrat manj kmetijske zemlje in šestkrat manj GVŽ (glav velike živine) kot kmetije v EU. Posledica agrarne strukture je tudi nizka stopnja profesionalizacije oziroma majhen delež kmetij, ki pridobivajo dohodek samo iz kmetijstva, neugodna veli-

kostna struktura pa se odraža tudi v slabši storilnosti in intenzivnosti pridelave. V Sloveniji je v povprečju zaposlenih štirikrat več polnovrednih delovnih moči na hektar kmetijske zemlje kot v povprečju EU.

Naravne in strukturne danosti se odražajo v nizki stopnji samooskrbe. Nizke so zlasti pri žitih, sladkorju in olju, deloma pa tudi pri govejem in prašičjem mesu. Presežke pridelava Slovenija pri hmelju, v perutninarstvu in prireji mleka, izvoz pa je pomemben še pri nekaterih predelanih proizvodih (kakovostno goveje meso in mesni izdelki, kakovostno vino, pivo).

Slovenija do osamosvojitve seveda ni imela svoje lastne kmetijske politike. Makroekonomska in tržno-cenovna politika sta bili v celoti v pristojnosti zvezne vlade, dokaj samostojne so bile republiške vlade le na področju strukturne politike. Samostojno kmetijsko politiko sta dosedaj oblikovala predvsem sprejem Strategije razvoja slovenskega kmetijstva (MKGP, 1992), dokument državnega zbora, ki je opredelil glavne cilje kmetijske politike, ter s kmečkimi protesti doseženo in kasneje načrtno izvajano zvišanje zunanjetrgovinske zaščite (1993-1996).

Cilji slovenske kmetijske politike se ne razlikujejo bistveno od ciljev skupne kmetijske politike. Oboji poudarjajo večnamenskost kmetijstva, ki je gospodarska dejavnost z okoljevarstvenimi, prostorskimi in socialnimi funkcijami. Manj podobnosti kot v ciljih najdemo v mehanizmi in načinu izvajanja kmetijske politike. V Sloveniji je politika manj sistematična in zlasti v izvedbenem delu pomanjkljiva. Ker ni jasno postavljenih institucionalnih cen kot merila za cene na notranjem trgu, je pri posameznih pridelkih težje presojati ustreznost zunanjetrgovinske zaščite. Evropsko primerljivih oblik intervencijskih mehanizmov na notranjem trgu (intervencijski nakupi, umik s trga, podpore porabi) Slovenija praktično ne pozna. Med ukrepe za razbremenitev trga bi lahko šteli le izvozne podpore. Kmetijski politiki tudi še ni potrebno posegati po administrativnem omejevanju pridelave. Ravno tako so precejšnje razlike v politiki proračunskih podpor. Kompenzacijskih plačil (namenjenih izravnavi dohodka zaradi nižjih tržnih cen) kot sestavnega dela tržno-cenovne politike Slovenija ne uporablja, za slovensko kmetijsko politiko pa je značilna cela vrsta proračunskih podpor za zniževanje stroškov proizvodnje (regresiranje inputov). O tržnih ureditvah lahko govorimo le pri pšenici in rži, sladkorju in morda mleku, pa še te so praktično v celoti neprimerljive z EU. Te trge vlada pri nas uravnava z administrativnim predpisovanjem cen, pri pšenici in sladkorju pa ima neposredno ali posredno tudi monopol na trgu (pri pšenici edini kupec in prodajalec).

Preglednica 2: Ključni mehanizmi in ukrepi kmetijske politike v Sloveniji in EU

	SLOVENIJA	EU
INSTITUCIONALNE CENE	<i>predpisane izhodiščne cene</i> (pšenica in rž, sladkorna pesa, mleko)	<i>ciljne cene</i> (mleko, oljčno olje) <i>bazne cene</i> (sladkorna pesa, prašiči, drobnica) <i>orientacijske cene</i> (vino) <i>umaknitvene cene</i> (sadje, vrtnine) <i>referenčne cene</i> (oljnice) <i>reprezentativne cene</i> (oljčno olje) <i>intervencijske cene</i> (žita, maslo, posneto mleko v prahu, pitano govedo, beli sladkor, oljčno olje)
ZUNANJE-TRGOVINSKI UKREPI	<i>uvozne dajatve in/ali uvozne carine</i> (vsi pomembnejši kmetijski pridelki in nekateri predelana živila) <i>izvozne podpore</i> (samo za določene pridelke in izdelke, neodvisne od uvoznih dajatev)	<i>uvozne dajatve in/ali uvozne carine</i> (različni režimi, praktično prost uvoz le pri oljnicah in krmi) <i>izvozna nadomestila</i> (v povezavi z uvoznimi dajtami)
INTERVENCIJE NA NOTRANJEM TRGU	<i>regresiranje obresti</i> od posojil <i>za odkup in zaloge</i> (krompir, sadje)	<i>javni intervencijski nakupi</i> (žito, maslo in posneto mleko v prahu, pitano govedo, beli sladkor, oljčno olje) <i>podpore skladiščenju</i> (maslo, posneto mleko v prahu in siri, govedina, meso drobnice, prašičje meso, vino) <i>umik s trga</i> (sadje, nekatere vrtnine) <i>obvezna predelava</i> (destilacija vina) <i>podpore porabi</i> (mleko in mlečni izdelki, oljčno olje, grozdje, jabolka) <i>podpore porabi za neprehramske namene</i> (posneto mleko, vino, krompir)
PROIZVODNO VEZANE DOHODKOVNE PODPORE	<i>regresiranje semena, sadik in plemenske živine</i> (pšenica, rž, sladkorna pesa, sadje, hmelj, grozdje, govedo, drobnica, prašiči, konji, čebele) <i>regresiranje obresti</i> od posojil <i>za tekočo proizvodnjo</i> (žita, oljnice, sladkorna pesa, krompir, pitano govedo, prašiči) premijske (posebni programi reje goved in ovc)	<i>kompensacijska plačila na ha ali glavo</i> (žita, oljnice, pitano govedo, drobnica) <i>dohodkovna plačila</i> (hmelj) <i>premijske</i> (durum pšenica, aromatični hmelj)

	SLOVENIJA	EU
OMEJEVANJE PRIDELAVE		<p><i>pridelovalne kvote</i> (mleko, sladkorna pesa) <i>praha</i> (žita, oljnice) <i>prepoved sajenja novih vinogradov</i> <i>omejevanje pravic do kompenzacijskih plačil</i> (pitano govedo, drobnica) <i>premijske za opuščanje pridelave</i> (mleko, grozdje)</p>
STRUKTURNE INTERVENCIJE	<p><i>podpore za težje pridelovalne razmere</i> (reja krav, prireja govedine, mesa drobnice in konji) <i>podpore planinski paši</i> (govedo, drobnica, konji) <i>regresiranje obrestnih mer za naložbena posojila</i> (za pridelavo in dopolnilne dejavnosti) <i>podpora namenskih naložb</i> (rejska središča za prašičerejo, osemenjevalni centri, hladilnice za sveže sadje, sajenje ali obnova trajnih nasadov, graditev namakalnih sistemov)</p>	<p><i>izravnalna plačila za težje pridelovalne razmere</i> (na GVŽ goveda, drobnice, konji) <i>dodatna plačila za hribovska in manj razvita območja</i> (vinogradi v nagibu, krave dojilje, drobnica) <i>podpore za do okolja prijazno kmetovanje</i> <i>različne oblike podpor naložbam</i> (predvsem za izboljšanje in prilagoditev potrebam trga, znižanje stroškov, izboljšanje rejskih razmer in zdravstvenega varstva živali, izboljšanje življenjskih in delovnih razmer, varstvo okolja) <i>podpore mladim kmetom</i></p>
POSREDNE OBLIKE PODPOR KMETIJSTVU	<p><i>pospeševanje prodaje</i> (blagovne znamke, promocije, sejmi) <i>podpora strojnim krožkom</i> <i>splošne storitve za kmetijstvo</i> (izobraževanje, strokovno in raziskovalno delo, svetovanje) <i>sofinanciranje pokojninsko-invalidskega zavarovanja kmetov</i> <i>programi CRPOV, programi za razvoj demografsko ogroženih območij</i></p>	<p><i>podpore delovanju proizvodnih in tržnih skupnosti ter organiziranosti</i> <i>podpore naložbam v živilsko-predelovalno industrijo in prodaji na domu</i> <i>splošne storitve za kmetijstvo</i> (izobraževanje, strokovno in raziskovalno delo, svetovanje) <i>socialni programi in programi za pospeševanje regionalnega razvoja</i> (pomoč za predčasno upokožitev kmetov, programi za razvoj podeželja in območij, ki zaostajajo v razvoju)</p>

Več podobnosti kot v tržno-cenovni politiki najdemo v strukturi politiki in tudi pri ukrepih posrednih podpor kmetijstvu. Strukturni ukrepi sicer niso tako jasno ločeni od drugih področij kmetijske politike kot v EU, so drugačni v izvedbi (bolj proizvodno vezani) in manjši v sorazmernem obsegu za ukrep namenjenih sredstev. Vsebinsko so vsekakor sorodni. To velja zlasti za ukrepe, ki neposredno vplivajo na dohodek (podpore pridelavi na območjih s težjimi pridelovalnimi razmerami in podpore naložbam). Regionalna politika pa je manj primerljiva. V

Sloveniji poteka predvsem prek naložb v infrastrukturo in industrijski razvoj, omejena sredstva pa so namenjena za pripravo programov celostnega razvoja podeželja in obnove vasi (CRPOV). Koncept integralnih programov razvoja podeželja, ki je v EU temelj regionalne politike, je pri nas šele v povojih.

Temeljna značilnost slovenske kmetijske politike je, da zunanjetrgovinska zaščita in politika administrativnega določanja cen nekaterih glavnih pridelkov zagotavljata raven cen, ki je precej višja kot na svetovnem trgu. Pri tem so cene nekaterih pridelkov razmeroma visoke tudi v primerjavi z EU (pšenica, sladkorna pesa, pitani prašiči, jajca), medtem ko so pri drugih cene še vedno nižje kot v katerikoli članici EU (mleko, jabolka, hruške, breskve, občasno tudi krompir), kar potrjuje ugotovitev o pomembnih razlikah v kmetijski politiki do posameznih pridelkov. Še jasneje se te razlike pokažejo ob primerjavi skupnih, cenovnih in proračunskih podpor kmetijstvu. V Sloveniji ima cenovna politika precej večji vpliv na kmetijske prihodke kot proračun. V slovenskem kmetijskem proračunu je neposrednih gmotnih podpor bistveno manj kot v EU. Prevladujejo posredne oblike podpor, namenjene delovanju javne uprave in strokovnih služb v kmetijstvu.

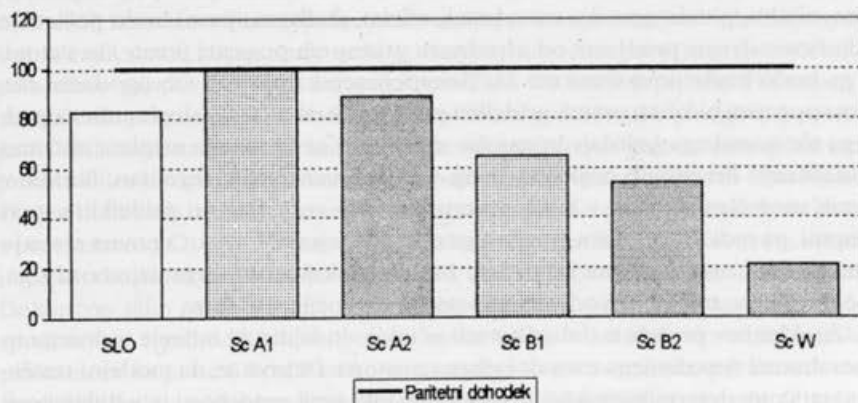
Modelni izračuni sprememb dohodka

Po vstopu se bodo korenito spremenile tudi tržne razmere. Trg bo sicer navzven še vedno zaščiten, vendar se bodo meje notranjega trga močno razširile. Veliko dotlej zunanjih konkurentov se bo enakovredno pojavilo na našem trgu, hkrati pa se bodo odprle meje tudi za naše blago. Obseg trgovanja se bo nedvomno povečal, prav tako pestrost ponudbe, pritisk na izravnavo cen bo hud. Kmetijski trg se bo tako rekoč čez noč iz trga s presežnim povpraševanjem spremenil v trg s presežno ponudbo. Spremenjene tržne razmere in drugačna kmetijska politika bodo vplivali na tehnološki razvoj in socioekonomsko strukturo, spremenil pa se bo tudi dohodkovni položaj kmetijstva.

Nemogoče je natančno napovedovati dohodkovne učinke vključitve. Neznank je preveč. V kakšni smeri se bo razvijala SKP? Kakšen bo status novih članic? Kakšni bodo rezultati pogajanj in kako se bodo na spremembe odzvali pridelovalci, predelovalna industrija in kako porabniki hrane? Kljub temu vsem zadržkom se splača ukvarjati vsaj z napovedmi toka in smeri sprememb. Poglavitne ocene so bile narejene s pomočjo statičnega determinističnega modela dohodka slovenskega kmetijstva, narejenega po zgledu primerljivih integracijskih študij (že omenjeni avstrijski in finski primer, za podrobnejši opis modela glej Rednak 1997). Da bi opisali vso možno širino sprememb in ocenili njihove posledice, smo simulacijske ocene izdelali ob podmeni treh osnovnih scenarijev možnega razvoja skupne kmetijske politike v EU (scenariji A, B, W). Scenarij A1 poskuša prikazati učinke popolnega prevzema SKP, veljavne v posameznih opazovanih letih od 1992 do 1995. Scenarij B1 omogoča oceno napovedanih možnih sprememb ob večji liberalizaciji kmetijske politike EU na izhodiščih uspešno opravljenih reform iz leta 1992. Do neke mere je primerljiv s ponujenimi rešitvami AGENDE 2000 (Evropska komisija, 1998), vendar brez povečanja vrednosti kompenzacijskih plačil. Scenarij

W predvideva popolno liberalizacijo in s tem najbolj korenite spremembe skupne kmetijske politike (zunanjetrgovinska zaščita bi v celoti padla, EU pa bi opustila tudi vse proračunske podpore). Osnovnim scenarijem smo dodali še po dve podrazličici za scenarija A in B (A2 in B2), ki upoštevata napovedano možnost, da nove članice od Bruslja ne bodo dobile kompenzacijskih plačil. Navedene scenarije smo primerjali z oceno stanja v slovenskem kmetijstvu v obdobju 1992 - 1995 (rezultati SLO).

Graf 2: Ocena sprememb agregatnega dohodka kmetijstva (neto dodana vrednost) po različnih scenarijih prevzema skupne kmetijske politike za kmetijstvo (relativno, paritetni dohodek = 100)



Rezultati simulacijskih izračunov kažejo, da bi se ob prevzemu sedanje SKP (scenarij A1), dohodkovni položaj slovenskega kmetijstva najverjetneje izboljšal. Vključitev bi po tem scenariju povzročila rast cen kmetijskih pridelkov (za 5 do 10 %) in povečanje neposrednih proračunskih podpor kmetijstvu (od 27 na skoraj 70 milijonov ekujev). Povečali bi se tudi stroški, vendar manj kot prihodek, tako da bi se dohodki kmetijstva na agregatni ravni povečali za 15 do 20 %. Dohodek bi se v primerjavi z današnjim agregatno povečal tudi, če Slovenija kot nova članica ne bi bila deležna (scenarij A2) kompenzacijskih plačil. Opozoriti pa velja, da bi takšna rešitev pomenila izrazito poslabšanje dohodkovnega položaja pri tistih kmetijskih pridelkih, za katere v EU velja sistem kompenzacijskih plačil.

Pri scenarijih cenovne liberalizacije cen (B1, B2, W) je očiten agregatni padec kmetijskega dohodka. Padec cen kmetijskih pridelkov v EU za okoli 20 odstotkov, predviden v okviru scenarija B, bi kljub nižjim stroškom vodil v zmanjšanje seda-

njih dohodkov v Sloveniji za 20 (scenarij B1) do 35 odstotkov (scenarij B2). Rezultati popolne liberalizacije cen so še bolj dramatični. Poudarjamo, da jih navajamo predvsem kot skrajni primer. Verjetnost, da bi se EU odločila za popolno sprostitev cen, je neznatna, obstaja pa realna možnost, da bi se slovensko kmetijstvo moralo soočiti z njo, če (oziroma dokler) bomo ostali zunaj EU.

Na agregatni ravni se ugodni in neugodni učinki pri posameznih kmetijskih usmeritvah seštevajo oziroma nekako izravnavajo. Nekaj, kar se morda na agregatni ravni kaže kot manj pomembno, je lahko na ravni posameznega kmetijskega pridelka bistvenega pomena. Pri posameznih kmetijskih pridelkih tako lahko po vključitvi pričakujemo zelo različne spremembe. Na podlagi modelnih izračunov napovedujemo - ob vseh zadržkih - izboljšanje dohodkovnega položaja v govedoreji, sadjarstvu in hmeljarstvu ter poslabšanje v pridelavi sladkorne pese in prireji jajc. Pri vseh drugih proizvodih so napovedi bolj negotove. Dohodkovni učinki vstopa bodo odvisni od uspešnosti pogajanj, sprememb SKP in tržne učinkovitosti predvsem živilsko-predelovalne industrije. Za pridelke z visoko stopnjo regulacije (žita, oljnice, pitano govedo, ovce, hmelj, mleko, sladkorna pesa) bodo posledice vključitve odvisne predvsem od uspešnosti pristopnih pogajanj (kvote) in statusa, ki ga bodo imele nove članice v EU (kompenzacijska plačila). Ob ugodnem razpletu pogajanj bi lahko pri teh pridelkih pričakovali izboljšanje ali ohranitev ugodnega ekonomskega položaja in narobe: v primeru neugodnega razpleta občutno poslabšanje. Pri drugih pridelkih je trg v EU bistveno manj reguliran. Razlike v cenah med članicami so v tem primeru bistveno večje kot pri pridelkih v prvi skupini, pa tudi konkurenca svetovnega trga deluje v večji meri. Cenovna raven je v tej skupini manj odvisna od države in bolj od kakovosti, organiziranosti trga, načina trženja, tradicije in odnosa kupcev do domačih pridelkov.

Za sklenitev presoje o dohodkovnih učinkih dodajmo še mnenje o dosegu in uporabnosti dosedanjega metodološkega pristopa. Dejstvo je, da modelni izračuni s statičnim determinacijskim modelom ob vsej svoji nazornosti in učinkovitosti ocene kratkoročnih dohodkovnih učinkov ne dajejo popolne slike o učinkih vključitve. Model ne dovoljuje ocene dinamičnih učinkov, predvsem ne sprememb v proizvodni strukturi. Spremembe ekonomskega okolja bodo namreč dvignile ali zmanjšale atraktivnost posameznih kmetijskih proizvodenj. Obseg proizvodnje, obdelanost površin, pa tudi posestna struktura kmetij se bodo namreč pomembno spremenili. Po zgledu nekaterih integracijskih študij (Tangermann in Josling 1993) kaže razviti poseben delni model ravnovesja (partial equilibrium model) slovenskega kmetijstva, ki bi omogočal tudi oceno dinamičnih učinkov. Z njim bo mogoče dopolniti in nadgraditi ocene, pridobljene s statičnim determinacijskim modelom. Na vsebinski ravni pa dosednji rezultati govorijo, da je za popolnejšo sliko učinkov v kmetijstvu potrebno oceniti tudi konkurenčnost slovenske živilske industrije. Evropska komisija (1995) ima prav, ko to vprašanje opredeljuje kot ključno v evropskih povezovalnih procesih kmetijstva. Po širitvi se bo slovensko kmetijstvo srečalo s konkurenco predvsem na trgu živilskih proizvodov.

Proračunski učinki, administrativne zahteve in reforma kmetijske politike

Vsaka sprememba v prihodkih kmetijstva se na drugi strani odrazi v spremembi izdatkih za kmetijstvo in kmetijske pridelke. Kar je dobro za kmeta, je slabo za kupca hrane in/ali davkoplačevalca ter narobe. Če na eni strani ocenjujemo dohodkovne učinke vključitve v kmetijstvu, je prav, da skušamo ugotoviti tudi vire financiranja teh sprememb. Ocene kažejo, da bodo večino pričakovanih sprememb v prihodkih kmetijstva po vstopu "financirali" domači porabniki hrane, pomemben del pa bodo prispevali tudi slovenski davkoplačevalci.

Spremembe v kmetijski politiki bodo neposredno vplivale na strukturo in obseg proračunskih izdatkov, povezanih s kmetijstvom. Prenos pristojnosti na področju tržno-cenovne politike pomeni tudi prenos stroškov na bruseljsko blagajno (kompenzacijska plačila, izvozne spodbude, ukrepi na notranjem trgu). S tem se bo obremenitev nacionalnega proračuna zmanjšala, prilagajanje zdajšnje strukturne politike politiki v EU pa bo na drugi strani zahtevalo povečanje proračunskih izdatkov v Sloveniji. Če bo Sloveniji pri kompenzacijskih plačilih uspelo dobiti enak status, kot ga imajo sedanje članice, bo večino povečanja proračunskih prihodkov prispeval skupni evropski proračun. Ob sedanji politiki EU, uspešno zaključenih pogajanjih in dobrih pripravah bi se proračunske podpore v primerjavi s sedanjim stanjem več kot podvojile (skupno povečanje za skoraj 110 milijonov ekujev). Povečanje nacionalnih proračunskih izdatkov za okoli 17 milijonov ekujev bi bilo ob takim izidu več kot dobra naložba. Če pa upoštevamo, da bomo s prevzemom SKP izgubili tudi proračunske prilive (prihodke od uvoznih dajatev in carin, skupaj okoli 46 milijonov ekujev), potem je bilanca precej manj ugodna. Dokončno sliko nam daje šele neto učinek vključitve, opredeljen kot razlika med spremembo v prihodkih kmetijstva in spremembo v izdatkih slovenskih davkoplačevalcev in porabnikov. Razlika je pozitivna le pri scenarijih, pri katerih smo predvideli polno pridobitev sredstev za kompenzacijska plačila (scenarija A1 in B1).

Preglednica 4: Proračunska sredstva, povezana s kmetijstvom v Sloveniji v letu 1995, in ocena teh sredstev po vključitvi v EU glede na vir financiranja, milijon ECU (1 ECU=153,12 SIT)

	SLO 95	SIM EU (sc. A1, B1)		
		Skupaj	SLO	EU
(1) PROIZVODNO VEZANE PODPORE DOHODKU	12,5	33,3		33,3
(2) STRUKTURNE INTERVENCIJE	14,5	36,3	23,6	12,7
(3) POSREDNE OBLIKE PODPOR KMETIJSTVU	32,6	47,1	44,3	2,8
(4) SKUPAJ PODPORE KMETIJSTVU (1+2+3)	59,6	116,7	68,0	48,7
(5) STROŠKI IZVAJANJA KMETIJSKE POLITIKE	6,6	6,6	6,6	6,6
(6) SKUPAJ PRORAČUNSKI IZDATKI ZA KMETIJSTVO (4+5)	66,2	133,2	76,5	56,7
(7) DRUGO (strukturne podpore v predelavi, izvozna nadomestila)	9,0	58,6	16,2	42,4
(8) SKUPAJ PRORAČUNSKE PODPORE (4+7)	68,6	175,3	84,2	91,1
(9) SKUPAJ PRORAČUNSKI IZDATKI (6+7)	75,2	191,8	92,6	99,1
(10) PRIHODKI OD UVOZNIH DAJATEV ZA KMETIJSKE PRIDELKE	28,0			
(11) DRUGI NEPOSREDNI ALI POSREDNI PRORAČUNSKI "PRIHODKI"	17,7			65,2
- carine	17,7			
- razbremenitev stroškov izvoznih nadomestil in ukrepov na notranjem trgu	0,0			55,2
(12) NETO PRORAČUNSKI IZDATKI ZA KMETIJSTVO (6-10)	38,2		76,5	56,7
(13) SKUPAJ NETO PRORAČUNSKI IZDATKI (9-10-11)	29,5		92,6	33,9

Pričakujemo lahko, da bodo bodoči proračunski viri iz Bruslja po namenu dveh oblik. Pretežni del lahko predstavljajo kompenzacijska plačila ali druge oblike proizvodno vezanih dohodkovnih podpor kmetijstvu. Njihova pridobitev je zaenkrat sporna, saj jih EU novim kandidatkam ne misli nameniti (Evropska komisija, 1995a). Ocena dohodkovnih učinkov je pokazala, kakšen potencialen pomen imajo kompenzacijska plačila v strukturi dohodkov kmetijstva. Če Bruselj ne bo plačeval kompenzacijskih plačil, si kaže pridobiti pravico do lastnega financiranja. Največje koristi bi v kmetijstvu verjetno dosegli, če bi z razvojem dosedanjih ukrepov kmetijske politike in s sočasnim prevzemom nekaterih ukrepov SKP poskušali slediti dohodkovnim ravnam, ki bi se oblikovale ob navideznem takojšnjem prevzemu ukrepov skupne kmetijske politike. Ali povedano drugače, dohodki slovenskih kmetov naj ne bi v času do vključitve bistveno odstopali od ravni dohodka primerljivih evropskih kmetov, s podobnim obsegom in storilnostjo pridelave. Skupna kmetijska politika, njene cenovne ravni in ravni proračunskih podpor so tako lahko neke vrste "evropska sidra", na katera bi lovili cenovne in dohodkovne ravni slovenskega kmetijstva. Če med obema politikama ne bo velikih razlik, bo pristanek na skupnem trgu zagotovo mehkejši. Če pa do vstopa ne bo prišlo še tako kmalu, bo enakost sistemov omogočala lažje in preglednejše trgovanje, kmetijstva pa bo dobilo bolj sistematičen in doslednejši mehanizem razvojnih podpor. Vsekakor bo uvedba neposrednih plačil zahteven administra-

ativni ukrep, ki zvišuje proračunske izdatke za kmetijstvo. Kljub temu s sabo lahko prinaša tudi večplastne pozitivne učinke. Pričakujemo lahko znižanje ali zadrževanje nizkih cen hrane za porabnike in s tem povezane pozitivne socialne in makroekonomske učinke. Nižja cenovna raven kmetijskih pridelkov lahko prispeva tudi k povečanju konkurenčnosti živilsko predelovalne industrije.

Veliko več dela kaže nameniti opredelitvi in izvedbi posebnega paketa strukturne pomoči kmetijstvu. Vključuje naj programe okoljevarstvene politike za kmetijstvo, programe kmetijske strukturne politike, podpore živilsko-predelovalni industriji in podpore hribovskemu kmetijstvu. Le za redka kmetijska gospodarstva in območja v Sloveniji bo možno zagotoviti konkurenčne razmere. Večina kmetijstva bo zaradi naravnih in strukturnih danosti ostala v podrejenem dohodkovnem položaju. Podpreti zato kaže negospodarske funkcije kmetijstva, kmetije usmeriti (ali ohraniti) v okolju prijaznih načinih pridelave, poiskati dopolnilne možnosti zaslужka in podpreti razvojne programe podeželja. Vse to je na konceptualni ravni v Sloveniji že nekaj let znano (Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, MKGP, 1992). Neizostna pa je programska, izvedbena in administrativna raven podpor kot rezultat političnih, proračunskih in kadrovskih zavor. Vključevanje Slovenije v EU lahko sproži potrebne spremembe. Evropska komisija v AGENDI 2000 (Evropska komisija 1998) namreč ponuja, da bi že z letom 2000 sofinancirala programe, ki bi bili pripravljene v skladu z zahtevami evropske kmetijske strukturne politike. Če to povežemo še z dejstvom, da se bodo v letu 1999 pristopna pogajanja pričela ukvarjati tudi s tovrstnimi programi, potem slovenska kmetijska politika lahko v enem koraku združi vse štiri potrebne aktivnosti:

A. Reforma kmetijske politike. – B. Pridobitev pred-pristopne pomoči. – C. Oblikovanje pogajalskih izhodišč in njihovo uveljavitev. – D. Opredelitev po-pristopne kmetijske politike.

Prilagajanje in reformo kmetijske politike je treba podpreti s številnimi spremljevalnimi ukrepi. Kadrovska in organizacijska prenova, oblikovanje primerljivih in za kasnejšo izvedbo skupne kmetijske politike potrebnih ustanov, priprava potrebnih informacijskih in pravnih strokovnih podlag (registri, katastri, tipologije, standardi), splošno izobraževanje, seznanitev in promocija kmetijstva in evropskih povezovalnih procesov; vse to je nujen pogoj za uspešno delovanje kmetijske politike in prilagajanje kmetijstva. Naloge so tako obsežne, da jih Slovenija lahko uredniči lahko le z nacionalnim (predvsem političnim) konsenzom in zavzetim sodelovanjem vseh strokovnih in političnih potencialov v državi.

Učinkovito prilagajanje slovenskega kmetijstva pa je vprašljivo zaradi pomanjkljivosti, slabosti in tudi nerazvitosti državne uprave. Skupna kmetijska politika je razvejan in administrativno zelo zahteven sistem, ki bi po naših ocenah zahteval polno vključitev okoli 400 do 600 ljudi (odvisno od organiziranosti in kakovosti osebja, interpolirano iz velikosti državne uprave sedanjih članic EU). To je številka, ki nekajkrat presega trenutno število zaposlenih v kmetijski državni upravi na primerljivih delovnih mestih. Potrebno povečanje državne uprave ni le dodaten strošek vključevanja, ampak tudi njegova resna ovira. Pomanjkanje primerno izobraženih in usposobljenih uradnikov je problem, ki presega okvire kmetijstva.

Sklepi

1. S prevzemom SKP bo na državni ravni ostal le manjši del pristojnosti za vodenje kmetijske politike. Tržno-cenovna politika kot bistveno področje bo v celoti v pristojnosti skupnih organov EU. Nekoliko večji vpliv imajo članice na strukturno politiko, praktično v celoti pa jim je prepuščeno le odločanje, financiranje in izvajanje posrednih oblik podpor kmetijstvu (splošne storitve za kmetijstvo, socialna in davčna politika ipd.).

2. Vključitev Slovenije v EU bo vplivala na dohodke slovenskih kmetov. Njihovo raven bo določala vrsta kmetijskih proizvodov, uspeh pristopnih pogajanj, dosežena stopnja reform SKP in konkurenčnosti domače živilske industrije. Na agregatni ravni lahko računamo z manjšim padcem dohodka v primerjavi z ravni dohodka v sredini devetdesetih. Vsekakor pa skupni dohodkovni učinki ne bodo tako dramatično negativni, kot pričakujejo kmetje, sodeč po nekaterih javnomnenjskih raziskavah. Pomembno pa se bodo spremenila cenovna razmerja in atraktivnost posameznih kmetijskih proizvodov. Proračunska bilanca koristi in stroškov je pozitivna v korist slovenskega kmetijstva. Proračun za slovensko kmetijstvo se bo lahko vsaj podvojil. Dodatni proračun gre predvsem na račun različne vrste neposrednih plačil.

3. Kmetijska politika ima v pristopnem obdobju obsežne in zahtevne naloge: i. pravna prilagoditev zahtevam skupnega trga; ii. institucionalna usposobitev za izvajanje skupne kmetijske politike; iii. priprava, izvedba in sklepna dejanja pristopnih pogajanj; iv. prilagoditev kmetijstva spremenjenim razmeram po vključitvi; v. dolgoročna usposobitev kmetijstva in živilsko-predelovalne industrije za delovanje v razmerah skupnega trga; ob tem pa, tudi vi. izvedbo nujne reforme kmetijske politike in to ne glede na čas vključitve in hitrost prilagajanja EU. Vprašanja pogajanj bodo lahko kaj kmalu osrednje vprašanje slovenske kmetijske politike. Pogajalskih vprašanj je toliko, kolikor jih odpre sama kandidatka. Kar nekaj vsebin, povezanih s prevzemom sedanje skupne kmetijske politike EU lahko pomembno vpliva na nadaljnji razvoj slovenskega kmetijstva. Posebno pozornost kaže zato med pogajanja nameniti vprašanju administrativnih omejitev proizvodnje (pridobitev primerne obsega proizvodnih kvot in referenčnih količin, s posebnim poudarkom na kvoti mleka in številu premij za krave dojilje in plemenske ovce); kompenzacijskim plačilom (vztrajanje pri njihovem prevzemu ali pridobitev možnosti lastnega izplačevanja), prilagoditvenem obdobju (takojšen vstop ima prednost, saj ob dobrih pripravah koristi prevladajo nad stroški) ter programom strukturnih podpor (priprava programa neposrednih plačil za ekološko kmetijstvo in pridelavo na območjih s težjimi razmerami, uveljavitev nekaterih agrarno strukturnih značilnosti v kriterijih za dodelitev sredstev, izbira primerne programa regionalne politike).

4. V luči prilagajanja EU je morda najenostavneje kar v celoti prevzeti sistem skupne kmetijske politike. V tem trenutku to v celoti sicer ni niti mogoče (finančne omejitve) niti smiselno (prevzem administrativnih proizvodnih omejitev), je pa konceptualno gledano vsekakor to lahko okvir bodočih sprememb. Jedro strategije pristopnega prilagajanja bi torej lahko bilo postopen, smiseln, sistematičen in

učinkovit prevzem pristopov in mehanizmov tistih ukrepov skupne kmetijske politike, ki zagotavljajo večje uresničevanje postavljenih ciljev. Sedanji in možni bodoči ukrepi ter mehanizmi skupne kmetijske politike so lahko orientacijske točke, ki se jim iz različnih smeri in z različno intenzivnostjo postopno približuje slovenska kmetijska politika. Pri tem se orientacijske točke spreminjajo, cilji so gibljivi, kar zahteva od nosilcev kmetijske politike še dodatno pozornost in prizadevanja. Postopke in reforme kaže združiti v oblikovanje enotnega, tudi z evropske strani financiranega, ter usklajenega programa kmetijskega strukturne politike.

LITERATURA

- Atkin, M. 1993. *Snouts in the Through. European Farmers, the Common Agricultural Policy and the Public Purse*. Cambridge: Woodhead.
- Buckwell, A. in sodelavci. 1998. *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*. Brussels: European Commission.
- Breuss, F. 1995. Die vierte EU-Erweiterung - um Oesterreich, Finnland und Schweden. *Agra-Europe*, 15, Sonderbeilage, 20s.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft. 1994. *Das Solidarpaket. Das Ergebnis der EU-Agrarverhandlungen und die Umsetzung in Österreich*. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien.
- Erjavec, E., M. Rednak in T. Volk (uredniki). 1997. *Slovensko kmetijstvo in Evropska unija*. Ljubljana: ČZD Kmečki glas.
- Europäische Kommission. 1995a. *Osteuropa: Strategiepapier der Europäischen Kommission*. *Agra-Europe* 49, Dokumentation, 28s.
- European Commission. 1995b. *White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*. Brussels: European Commission.
- European Commission. 1995c. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries: Slovenia*. Working Document, DG VI, Brussels: European Commission.
- European Commission. 1997. *Agricultural Situation in the European Union. 1996 Report*. Brussels: European Commission.
- Evropska komisija. 1998. *Agenda 2000: the legislative proposals*. <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg06/index.htm>.
- Frohberg, K. in M. Hartmann. 1997. *Comparing Measures of Competitiveness: Examples for Agriculture in the Central European Associates*. Conference Paper on Ad Hoc Group on East/West Economic Relations in Agriculture, 1997-4-2/4, Paris: OECD.
- Goldin, I., O. Knudsen in D. MENSBRUGGHE. 1993. *Trade Liberalisation: Global Economic Implications*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and development the World Bank.
- Hine, R.C. 1989. *Customs Union Enlargement and Adjustment: Spain's Accession to the European Community*. *Journal of Common Market Studies*, 27, 1-27.
- Hitris, T. 1991. *European Community Economics. Second Edition*. New York: Harvester Wheatsheaf.

- Kettunen, L. in J. Niemi. 1994. The EU Settlement of Finnish Agriculture and National Support. Helsinki: Maatalouden Taloudellinen Tutkimuslaitos, Agricultural Economics Research Institute.
- Koester, U. 1981. Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre. Wiso-Kurzlehrbücher: Reihe Volkswirtschaft; München: Vahlen.
- MKGP, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (1992): Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. Ljubljana: MKGP.
- MTTL 1993. Finnish Agriculture and European Integration. Research publications 71, Helsinki: MTTL.
- OECD. 1998. Agricultural Policy Reform. Stocktaking of Achievements. Paris: Oecd.
- Preston, C. 1997. Enlargement and Integration in the European Union. London: Routledge.
- Rednak, M. 1997. Ocena posledic vstopa v EU - rezultati simulacij. v: Erjavec, E., M. Rednak in T. Volk (uredniki). Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. Ljubljana: ČZD Kmečki glas.
- Schneider, M. 1989. Österreichs Land- und Forstwirtschaft und der EG-Binnenmarkt. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. Wien: Sonderausgabe der Zeitschrift "Förderungsdienst".
- Schneider, M. 1993. EG-Binnenmarkt als Herausforderung für Österreichs Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. Wien: Sonderausgabe der Zeitschrift "Förderungsdienst".
- Tangermann, S.; T. E. Josling. 1994. Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union. Final Report, Brussels: European Commission, Phare Program.
- Tracy, M. 1997. Agricultural Policy in the European Union and other Market Economies. Genappe: APS.

IZKUŠNJE MALE DRŽAVE V EVROPSKI UNIJI - PRIMER AVSTRIJE

Uvod

Članstvo v Evropski uniji predstavlja za Avstrijo veliko višjo stopnjo integriranosti kot katerokoli drugo povezovanje po drugi svetovni vojni. Kot članica EFTE je Avstrija od šestdesetih let sodelovala zgolj v prostocarinski coni. Ukinitev uvoznih tarif na industrijske proizvodnje je pomenilo pozitivno povečanje blaginje kot rezultat povečane menjave z državami članicami EFTE in hkrati zmanjševanje blaginje ob preusmeritvi trgovanja z članicami Evropske skupnosti. Prostotrgovinski sporazum med državami članicami EFTE in Evropsko skupnostjo leta 1972 je povečal prostotrgovinsko področje od sredine sedemdesetih naprej, ko so bile ukinjene carine med obema integracijama. Od takrat naprej je Evropska skupnost pristopala k vse bolj ambicioznim ciljem integracije - najprej k projektu notranjega trga v letu 1993 do načrtovane Evropske monetarne unije (EMU) z enotno valuto do leta 1999 in razširitve z državami Vzhodne Evrope. Članstvo v Evropski uniji ne pomeni zgolj vključevanje v trg brez meja s skupnimi pravili konkuriranja, ampak tudi sodelovanje v nizu enotnih ali usklajenih področjih (CAP, skupna trgovinska politika, regionalna politika, konkurenčna politika itd.). Ob takem razvoju integracije znotraj EU, je EFTA stagnirala zgolj pri prosti trgovini znotraj dogovorjenega območja. Zato ni čudno, da je večina njenih članic želela postati članica Evropske unije. Po četrtem povečevanju EU, ki je zajelo priključitev Avstrije, Finske in Švedske leta 1995, se je EFTA skrčila na samo štiri članice, od katerih sta dve v bistvu mini-državici (Islandija in Liechtenstein), ena, ki je že večkrat zavrnila vključitev v EU (Norveška) ter Švica, ki je leta 1993 zavrnila celo pristop k Evropskemu gospodarskemu prostoru (EEA).

Zaradi kompleksnosti članstva v EU ni tako preprosto izdvojiti iz aktualnega gospodarskega dogajanja tiste elemente, ki bi jih lahko pripisali posledicam integracije. Če se sooči teorijo integracije s konkretnimi podatki, se ugotovi, da je teorija v svojih zaključkih bistveno bolj razdelana kot realno stanje. Ali ima majhna država več koristi kot negativnih posledic, je podvprašanje bolj splošnega vprašanja o posledicah članstva v EU. Odgovor je odvisen tudi od tega, ali upoštevamo samo ekonomske učinke ali tudi politični vpliv znotraj institucij Evropske unije. V članku se analizira pričakovane učinke integracije glede na teorijo integracije ter glede na ex-ante simulacije, narejene za Avstrijo. V nadaljevanju bodo pričakovanja primerjana z dejanskimi rezultati. Pokaže se, da direktnih in kratkoročnih učinkov ni lahko zaslediti. To nam lahko pojasni, zakaj se je javno mnenje od zelo pozitivnega pred vključevanjem v Skupnost spremenilo v veliko

* Dr. Fritz Breus, Raziskovalni inštitut za evropske zadeve pri Ekonomski fakulteti na Dunaju.

razočaranje po priključitvi zaradi "nevidnih" učinkov članstva. Članstvo v Evropski uniji je izziv iz več vidikov: pravnega, institucionalnega, političnega in seveda, ekonomskega. Nove članice se morajo soočiti z nizom dramatičnih sprememb glede posameznih politik (npr. skupne kmetijske politike (CAP), skupne trgovinske politike, regionalne politike, konkurenčne politike itd.). Z nekaj pripombami, vezanimi na prihodnje izzive (EMU, povečanje Unije) za članice EU, se zaključuje ta članek.

Pričakovanja od članstva

Bela knjiga iz leta 1985, s katero je Evropska skupnost najavila vzpostavitev notranjega trga do leta 1993, je bila izziv za politike, pravnike in ekonomiste. Pozicijo države v odnosu do Evropske skupnosti je veljalo ponovno preučiti. Pravne študije (npr. Hummer-Schweitzer 1987) so ocenjevale možnosti participacije nevtralne države v Evropski skupnosti. Politiki so zahtevali, da ekonomisti preučijo različne scenarije, od bilateralnega dogovora (po vzorcu Švice), sodelovanja v Evropskem gospodarskem prostoru (EEA) do polnopravnega članstva v EU. Prva ekonomska študija (Breuss-Stankovsky 1988) je že pokazala, da je članstvo v Evropski uniji ekonomsko boljše kot ostati izven integracije. Vrsta simulacijskih študij, ki so uporabile WIFO makro-model Breuss-Schebeck (1989: nečlanstvo vs. članstvo; 1991: dodatni EEA scenarij) in Breuss-Kratena-Schebeck (1994: skupni in sektorski učinki EU članstva) so kvantificirali učinke sodelovanja na notranjem trgu, kot jih predvideva teorija. Druge študije so ocenjevale avstrijsko članstvo s pomočjo input-output analiz (Richter 1993), z relativno preprosto dedukcijo statičnih skupnih učinkov (Flam 1995) ali z teoretično zelo ambicioznimi in sofisticiranimi simulacijami s pomočjo dinamičnega multi-sektorskega modela splošnega ravnotežja (CGE model) s strani Keuschnigg-Kohlerja (1996).

Čeprav se makro model in mikro (CGE) model razlikujeta tako v svojih teoretičnih izhodiščih kot vključevanju učinkov integracije, obe vrsti analiz kažeta na pozitivne integracijske učinke po včlanitvi v Evropsko unijo. Medtem ko simulacije makro modela poudarjajo kratkoročne in srednjeročne učinke, pa rezultati CGE modela kažejo na dolgoročno uravnotežen rezultat članstva v Evropski uniji. V makro modelu je kratkoročno neravnotežje na trgu delovne sile (fenomen nezaposlenosti) eksplicitno vključeno, medtem ko CGE model predpostavlja polno zaposlenost tako na kratki kot dolgi rok.

Učinki integracije kot posledice vzpostavitve skupnega trga v Evropski uniji 12 članic v letu 1993 so na Avstrijo vplivali v več fazah. Najprej kot na zunanjo (EFTA članica; EEA članica) državo in potem končno kot na članico Unije. Naslednji ekonomski integracijski učinki, povzeti iz ekonomske teorije so bili uresničeni v modelnih simulacijah za Avstrijo:

1. vzpostavitev notranjega trga v Evropski uniji leta 1993 je že imelo pozitiven učinek tudi na zunanje države (*EFTA države*) preko običajnih "spil-over" učinkov povečanega izvoznega povpraševanja zaradi vpliva notranjega trga na gospodarsko rast v državah Evropske unije, predvidenega v "Cecchinijevem" poročilu

(Catinat et al. 1988). Te pasivne učinke je zajela makromodelska simulacija Breussa in Schebecka (1989, 1991) za Avstrijo. Takojšni pozitivni učinek na avstrijski družbeni proizvod je bil za leto 1993 ocenjen na 0,3% točke, srednjeročni učinek notranjega trga pa naj bi prispeval h kumulativnemu dvigu družbenega proizvoda do leta 2000 v višini 1,7% točke (Breuss 1996a, Tabela 9a). Poleg dohodkovnega vpliva naj bi Avstrija, ob vztrajanju na vezavi svoje valute na DEM, imela koristi tudi zaradi znižanja cen v Evropski uniji. To naj bi privedlo preko znižanja uvoznih cen k znižanju cen na drobno za kumulativni 2% točki do leta 2000.

2. Sodelovanje v *Evropskem gospodarskem prostoru* (EEA) kot članici EFTE z letom 1994, je v simulaciji dalo dodatni integracijski učinek, saj naj bi se pravni okvir Evropskega gospodarskega prostora (dve tretjini "acquis communautaire" prava Evropske skupnosti že prenesenega v nacionalno zakonodajo) uskladil s pravnim okvirom notranjega trga še posebej na področju harmonizacije konkurenčne zakonodaje. Ta dodatni EEA učinek je sicer zelo skromen (s pričetkom 1994 0,1%, 0,2% na dodatni realni družbeni proizvod do leta 2000; Breuss-Schebeck 1991; Breuss 1996a, Tabela 9a). Vendar vzpostavitev EEA notranjega trga pomeni tudi večjo konkurenco, kar naj bi prineslo znižanje cen na drobno s kumulativnim indeksom 1,7% točke do leta 2000.

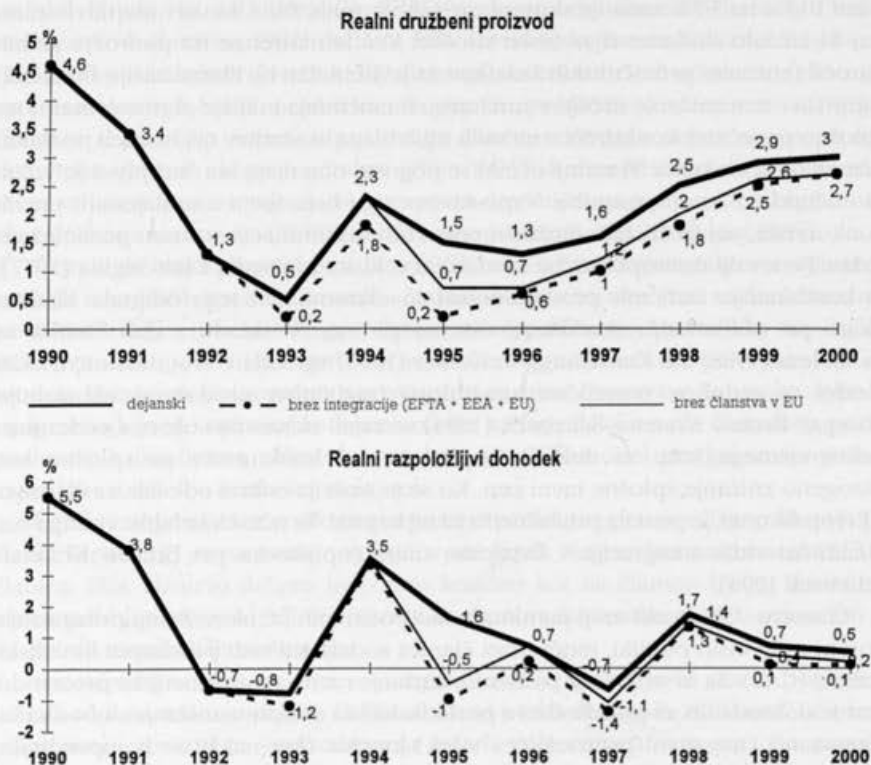
3. *Članstvo v Evropski uniji* je dalo dejanske integracijske učinke. Sodelovanje v carinski uniji Evropske unije pomeni znižanje uvoznih carinskih stopenj v Avstriji s cca 10,5% na 5,7% zunanje skupne carinske stopnje EU. Ukinitev mejnih kontrol naj bi znižalo dodatne trgovinske stroške. Več konkurence na področju javnih naročil (znižanje proračunskih izdatkov za javne nabave), liberalizacija finančnih trgov (in s tem znižanje stroškov zunanega financiranja in nižje obrestne mere) ter splošno povečanje konkurence na vseh trgih blaga in storitev naj bi imeli pozitivni učinek na potrošnika. Ti zadnji učinki se pogosto omenjajo kot "supply-side" učinki - učinki na strani ponudbe. Vzpostavitev trga brez meja z usklajenimi pravili konkurence, naj bi znižalo možnost cenovne diskriminacije s strani posameznih držav. Po teoriji monopolistične konkurence, ki sta jo uvedla Dixit-Stiglitz (1977), je kombinacija različnih produktivnosti in ekonomij obsega odigrala ključno vlogo pri oblikovanju značilnosti notranjega trga. V skladu z deli Smitha in Venablesa (1988) sta Keuschnigg in Kohler (1996) vgradila v svoj dinamični CGE model te sodobne teoretične značilnosti (različnost produktov, ekonomije obsega). Breuss-Kratena-Schebeck (1994) so zajeli ekonomije obsega preko produktivnostnega šoka za delo in kapital in več konkurence na splošno kot eksogeno znižanje splošne ravni cen. Ko se je Avstrija enkrat odločila za članstvo v Evropski uniji, je postala privlačnejša za tuj kapital. Ta učinek se lahko razlaga kot dinamični vidik integracije v Evropsko unijo (upoštevano pri Breuss-Kratena-Schebeck 1994).

Članstvo v Evropski uniji pa nima samo pozitivnih učinkov. Poleg prilagajanja skupni trgovinski politiki, mora nova članica sodelovati tudi pri skupni kmetijski politiki (CAP). Za Avstrijo je to pomenilo znižanje ravni cen za kmetijske proizvode (kar je dobrodošlo za potrošnike) s posledicami za ustrezno znižanje dohodka in blagostanja (negativni proizvajalčev višek) kmetov (kar naj bi se kompenziralo delno s transferji iz EU in delno z avstrijskimi notranjimi transferji). Dodatno

Avstrija, kot ena izmed bogatejših držav v EU, izgublja dohodek zaradi svojih neto transferjev v proračun Unije. Poleg pričakovanih teoretičnih učinkov je bilo potrebno v simulacijske modele vgraditi tudi obe pričakovani spremembi (vpliv na kmetijski sektor) ter proračunski vpliv (v makro-model Breuss- Kratena-Schebeck 1994; v izračun blagostanja Flam-a (1995) ter v CGE model Keuschnigga in Kohlerja 1996).

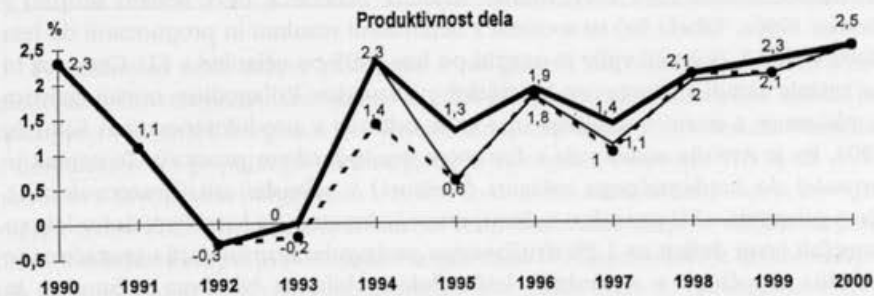
V simulaciji Breuss- Kratena- Schebeck (1994; Breuss 1996a, Tabela 9a) so dodatni učinki integracije v EU predstavljali povečanje družbenega proizvoda za 0,8% v letu 1995, do leta 2000 pa kumulativno 2,8%. Keuschnigg in Kohler (1996) sta v svoji simulaciji ugotovila dolgoročni učinek na družbeni proizvod v višini 1,9% (in vpliv na povečanje blagostanja za 1,2%). Flam (1995) je izračunal zelo majhen skupni neto pozitivni dolgoročni učinek za Avstrijo v višini 0,08% družbenega proizvoda (primerjano z 0,86 za Finsko ter 0,22% za Švedsko). Po makro-modelskih simulacijah, naj bi se nivo drobnoprodajnih cen znižal na kratki rok s prilagoditvijo na CAP režim in, kot posledica večje konkurence, naj bi se splošni nivo indeksa cen na drobno znižal za 1,8%, kar naj bi pomenilo znižanje cen za 3,3% v letu 2000 (Breuss- Kratena- Schebeck 1994; Breuss 1996, Tabela 9a). Keuschnigg in Kohler (1996) sta izračunala dolgoročno znižanje cen za samo 1,2%.

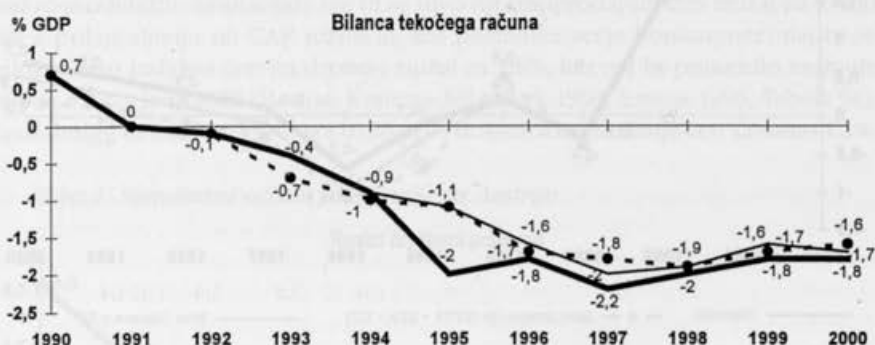
Slika 1: Simulirani učinki integracije za Avstrijo





— dejanski - • - brez integracije (EFTA + EEA + EU) — brez članstva v EU





Če se sešteje pasivne integracijske učinke kot EFTA članice (1993) in učinke aktivnega sodelovanja najprej v EEA (1994) in potem v EU (po 1995), se za Avstrijo ugotavljajo podobni integracijski učinki kot jih je v primeru EU-12 simulirala Evropska komisija v Cecchini poročilu (glej Catinat et al 1988). Cecchini poročilo je ocenjevalo, da bo notranji trg prispeval k povečanju realnega družbenega proizvoda za 4,5% po šestih letih. Glede na seštevek vseh učinkov integracije od leta 1993, naj bi Avstrija dosegla 4,7% povečanje do leta 2000 (Breuss 1996a, Tabela 9a). Podobno naj bi se nivo cen v EU znižal za 6,2% in za 7% v Avstriji. Pričakovani celotni učinki za Avstrijo, izračunani s pomočjo makro modelov simulacije (Breuss-Schebeck 1989 1991; Breuss- Kratena- Schebeck 1994; sešteto skupno v Breuss 1996a, Tabela 9a) so soočeni z dejanskimi rezultati in prognozami do leta 2000 v Sliki 1. Največji vpliv je opaziti po letu 1995 po včlanitvi v EU. Cene naj bi se znižale zaradi znižanja cen kmetijskih proizvodov. Prilagoditev novim izzivom konkurence s strani notranjega trga se je odrazila v produktivnostnem šoku že 1994, ko je Avstrija sodelovala v Enotnem gospodarskem prostoru. Ta učinek je privedel do kratkoročnega znižanja (zvišanja) v zaposlenosti (brezposelnosti). Neto prispevki v EU proračun in kompenzacije kmetom za izgubljeni dohodek, so povečali javni deficit za 1,3% družbenega proizvoda. Konsolidacija proračuna je ublažila ta učinek v naslednjih letih. Položaj bilance tekočega računa se je

poslabšal po eni strani pa zaradi neto transferjev v EU, po drugi strani zaradi povečanega vstopa konkurentov iz EU na avstrijski trg.

Realnost življenja male države v Evropski uniji

Politična in ekonomska moč v EU

Evropska unija (od leta 1995 - EU 15) sestoji iz štirih velikih držav glede na delež prebivalcev v celotni EU (Francija, Italija, Nemčija in Velika Britanija), ene srednje velike (Španija) in desetih malih držav. Od štirih velikih je združena Nemčija daleč največja z 22% celotnega prebivalstva EU. Druge tri velike države imajo deleže okrog 15-16% (Tabela 1). Španija ima 10% EU prebivalcev. Male države so udeležene različno: od 0,1% (Luksemburg) do 4,1% (Nizozemska). Podobna razmerja lahko ugotovimo tudi pri razvrščanju po deležu absolutnega družbenega proizvoda.

Tabela 1: politična in gospodarska moč v evropski uniji

	Sedeži v komisiji	Glasovi v svetu		Glasovi v Evropskem parlamentu		Prebivalstvo		Družbeni bruto proizvod	
			Delež v %		Delež v %		Delež v %		Delež v %
Belgija	1	5	5,7	25	4,0	10,1	2,7	196,0	3,0
Danska	1	3	3,4	16	2,6	5,2	1,4	104,4	1,6
Nemčija	2	10	11,5	99	15,8	81,5	21,9	1556,8	24,2
Grčija	1	5	5,7	25	4,0	10,4	2,8	118,4	1,8
Španija	2	8	9,2	64	10,2	39,2	10,6	518,8	8,1
Francija	2	10	11,5	87	13,9	58,0	15,6	1076,5	16,7
Irska	1	3	3,4	15	2,4	3,6	1,0	57,4	0,9
Italija	2	10	11,5	87	13,9	57,3	15,4	1036,8	16,1
Luksemburg	1	2	2,3	6	1,0	0,4	0,1	11,9	0,2
Nizozemska	1	5	5,7	31	5,0	15,4	4,1	284,3	4,4
Avstrija	1	4	4,6	21	3,4	8,0	2,2	155,5	2,4
Portugalska	1	5	5,7	25	4,0	9,9	2,7	115,2	1,8
Finska	1	3	3,4	16	2,6	5,1	1,4	84,5	1,3
Švedska	1	4	4,6	22	3,5	8,8	2,4	153,5	2,4
Velika Britanija	2	10	11,5	87	13,9	58,5	15,8	971,7	15,1
EU-15	20	87	100,0	626	100,0	371,4	100,0	6441,7	100,0

Formalno so male države zastopane z več glasovi kot bi bilo proporcionalno glede na njihovo velikost. Avstrija ima le 2,2% celotnega prebivalstva EU, vendar je zastopana v Svetu s 4,6% glasov in v Evropskem parlamentu s 3,4% sedeži. Nemčija z desetkrat večjo populacijo od avstrijske, je zastopana v Svetu z 11,5% od vseh glasov in v Evropskem parlamentu z 15,8%. To demokratično odstopanje je mnogo večje v Svetu kot v Parlamentu. Z ozirom na povečevanje Unije, z vključevanjem držav Vzhodne Evrope, je medvladna konferenca (IGC) pristopila k spreminjanju teh institucij. Od desetih vzhodnih in srednje evropskih držav so vse majhne, z izje-

mo Poljske in Romunije. Taka situacija bi lahko ovirala proces odločanja v Svetu. V vsaki zadevi, kjer se zahteva večinsko glasovanje, bi lahko skupina malih držav blokirala odločitev. Medvladna konferenca, rezultati katere bodo objavljeni v novi Amsterdamski pogodbi, je odločitev o institucionalnih spremembah odložila do vstopa prvih vzhodno-evropskih držav (Griller et al. 1997,10).

Večina (devet) članic EU so bogate države z nadpovprečnimi stopnjami dohodka (merjeno z družbenim proizvodom na prebivalca, prilagojenim s kupno močjo; glej Tabelo 2). Najrevnejše države, tako imenovane kohezijske države, so Grčija, Portugalska, Irska in Španija. Finska in Velika Britanija sta rahlo nad povprečjem. Med velikostjo države in njenim bogastvom ni nobene sistematske korelacije. Luksemburg je hkrati najmanjša in najbogatejša članica EU. Nemčija, največja med članicami, je po združitvi zgubila svojo prejšnjo pozicijo glede na dohodek, a je še vedno ena izmed bogatejših članic. Leta 1990 je bila Nemčija druga najbogatejša država v Uniji, leta 1995 pa je zasedla peto mesto. V času svojih prvih treh povečanj je Evropska unija, z izjemo Danske in Velike Britanije, včlanjevala revnejše države (Irska v 1973, Grčija v 1981, Portugalska in Španija 1986). Le četrto povečanje je obogatilo Unijo, zaradi treh bogatih držav, ki so se včlanile. Medtem ko sta Finska in Švedska zgubili svoj položaj zaradi dramatične recesije po odpiranju Vzhodne Evrope v letu 1989 (njihov položaj je zdrsnil s petega in tretjega mesta v 1990 na 11 in 10 do leta 1995), je Avstrija zadržala četrto mesto v Uniji.

Tabela 2: Prispevki v proračun EU 1995

	Neto prispevek					Družbeni bruto proizvod na prebivalca		
	Skupno mio ECU	ECU na prebiv.	Rank	% od DP	Rank	kupna moč ECU	EU-15 -100	Rank
Belgija	311,2	30,6	(8)	0,15	(8)	19340	112,1	(3)
Danska	-305,7	-58,6	(11)	-0,23	(11)	19960	115,6	(2)
Nemčija	13431,0	164,6	(1)	0,73	(1)	19070	110,5	(5)
Grčija	-3488,9	-333,0	(14)	-3,99	(14)	11320	65,6	(15)
Španija	-7218,1	-184,0	(12)	-1,69	(12)	13230	76,7	(13)
Francija	1727,2	29,6	(9)	0,15	(9)	18520	107,3	(6)
Irska	-1886,9	-526,8	(15)	-3,84	(15)	16020	92,8	(12)
Italija	614,1	10,7	(10)	0,07	(10)	17770	103,0	(8)
Luksemburg	44,8	110,6	(4)	0,34	(6)	29140	168,8	(1)
Nizozemska	2004,7	129,7	(2)	0,66	(2)	18390	106,5	(7)
Avstrija	905,1	112,9	(3)	0,51	(5)	19320	111,9	(4)
Portugalska	-2381,1	-241,8	(13)	-3,09	(13)	11620	67,3	(14)
Finska	164,6	32,3	(7)	0,17	(7)	16550	95,9	(10)
Švedska	937,3	105,5	(5)	0,53	(4)	17390	100,8	(9)
Velika Britanija	4720,2	80,7	(6)	0,56	(3)	16580	96,1	(11)

Viri: Court of Auditors Report 1995, November 12, 1996; Eurostat

Evropska unija je solidarnostna zveza, kar pomeni, da morajo bogatejše države pomagati revnejšim doseči podoben življenjski standard na dolgi rok. Preko enotnih pravil regionalne in strukturne politike dobijo revnejše države več sredstev kot bogatejše. Ob enaki dolžnosti prispevanja v proračun EU (približno 1,5% družbenega proizvoda) ta proces delitve dohodka znotraj EU pomeni, da je neto prispevni vzorec negativno odvisen od družbenega proizvoda ($R = -0,63$) - Tabela 2. Nemčija je največja neto dajalka na prebivalca, Irska največja neto prejemnica. Avstrija in drugi dve novi državi članici so neto dajalke v višini cca 1/2 % GDP-ja (Avstrija in Švedska) oz. 1/4% v primeru Finske.

2. Po neto transferjih v proračun EU v letu 1995 v višini 13,5 mlrd ATS (0,6% GDP), je neto prispevek Avstrije v letu 1996 bil le 3,4 mlrd. ATS (0,1%). Razlog temu so zamude transferjev iz Unije v Avstrijo iz naslova enotne kmetijske politike in regionalne politike. Za leto 1997 se spet pričakuje dvig neto transferjev na 12,5 mlrd ATS. K tem neto transferjem (ki proporcionalno tudi slabšajo bilanco tekočega računa) je potrebno dodati še povečane notranje proračunske stroške. Stroški za avstrijski proračun sestojijo iz bruto prispevka v proračun EU v višini 1% družbenega proizvoda (GDP), v letu 1995 približno 23,6 mlrd ATS in 25,5 mlrd ATS v letu 1996, in tranzicijskih plačil kmetom za kompenziranje njihovih izgub dohodka. Transferji iz Bruslja pa ne razbremenijo proračuna, saj so namenjeni direktno kmetijskemu sektorju in regijam. Celotna obremenitev, ki jo prinaša članstvo v EU, za skupni državni proračun pomeni 48,8 mlrd ATS (ali 1,9% GDP) v letu 1995, 28,4 mlrd ATS (1,2% GDP) za leto 1996 ter približno 35 mlrd ATS v letu 1997.

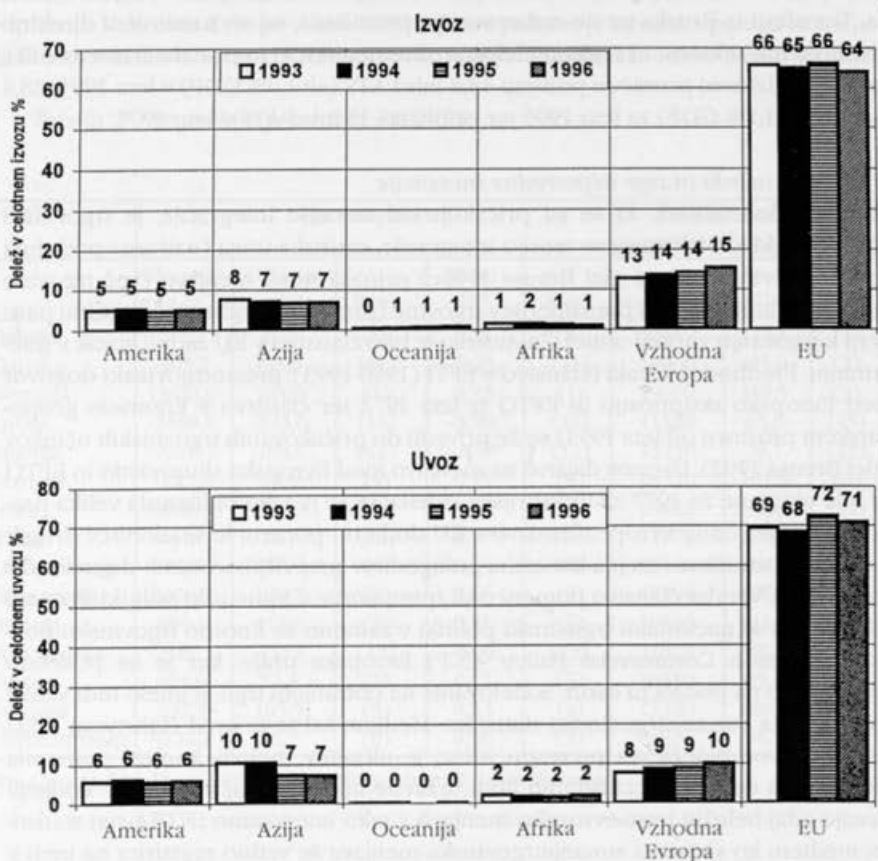
Trgovinski učinki in tuje neposredne investicije

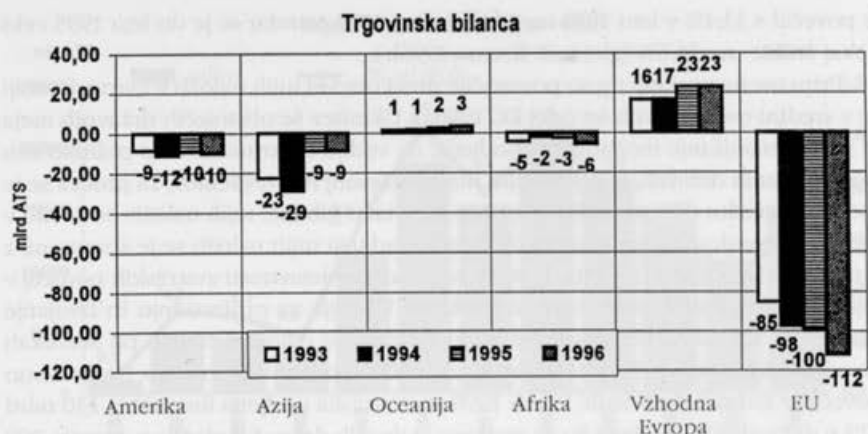
Najbolj viden učinek, ki se ga pričakuje od tesnejše integracije, je trgovinski učinek. V skladu z Vinerjevo teorijo integracije, carinska unija (oziroma podobna prosto-trgovinska cona; glej Breuss 1996c) prinaša novo menjavo (več trgovine med članicami unije) in preusmeritev trgovine (premik od trgovanja s tretjimi partnerji k trgovanju znotraj unije). Za Avstrijo je bilo članstvo v EU zadnji korak v integriranju. Predhodni koraki (članstvo v EFTI (1960-1993), prostotrgovinski dogovor med Evropsko skupnostjo in EFTO iz leta 1972 ter članstvo v Enotnem gospodarskem prostoru od leta 1994) so že privedli do pričakovanih trgovinskih učinkov (glej Breuss 1992). Uvozne dajatve na menjavo med Evropsko skupnostjo in EFTO so bile ukinjene že 1977 za industrijske izdelke in se je tako oblikovala velika prosto-trgovinska cona Evrope. Članstvo v EU dodatno pomeni le še ukinitve drugih trgovinskih stroškov (mejna kontrola, prilagoditev prej višjih uvoznih dajatev nižji ravni v EU). Vendar članstvo pomeni tudi spremembe v trgovinski politiki. Pomeni odpovedati se nacionalni trgovinski politiki v zameno za Enotno trgovinsko politiko (Common Commercial Policy -CCP) Evropske unije, kar je še posebno pomembno na področju carin. Sodelovanje na notranjem trgu je imelo tudi velike posledice za zunanjetrgovinsko statistiko. Medtem ko se je pred članstvom v EU uvoz in izvoz beležil ob prestopu meje, je ukinitve mejnih kontrol pomenila prenos tega dela s specializiranih ljudi državne uprave nazaj v podjetja. Podjetja morajo zdaj beležiti intra-evropsko menjavo v tako imenovano INTRA-stat statistiko, medtem ko se prava zunanjetrgovinska menjava še vedno registrira na meji v

tako imenovano EXTRA-stat trgovinsko statistiko. Ta prehod je pomenil veliko zamujanje pri objavi podatkov o zunanji trgovini v Avstriji, kar je povzročilo zamudo tudi pri izračunih nacionalne statistike (National Account Statistics), posebno pomembne zaradi podatkov o družbenem proizvodu. Poleg tega je potrebno biti previden v primerjanju podatkov iz prejšnjih zunanjetrgovinskih statistik in sedanje, zaradi spremembe v metodologiji zajemanja podatkov.

V primerjavi s teorijo, kjer se poskuša izolirati posamezne učinke integracije, v realnosti vplivajo na dejanske gospodarske rezultate zelo različni dejavniki. V obdobju vzpostavljanja notranjega trga v Evropski uniji je prišlo do enkratnega zgodovinskega dogodka, razpada komunizma in s tem povezanim odpiranjem Vzhodne Evrope. Prav tako se v modelih simulacij običajno predpostavlja nespremenjene valutne tečaje: v obdobju vključevanja Avstrije v Evropsko unijo je evropski monetarni sistem (EMS) prišel pod velik pritisk, ki je rezultiral v devalvaciji številnih valut, vključenih v EMS, še posebej valut južnih držav članic. Tudi ti učinki so vplivali tako na evropske kot tudi na avstrijske zunanjetrgovinske vzorce.

Slika 2: Regionalna struktura avstrijske zunanjetrgovinske menjave





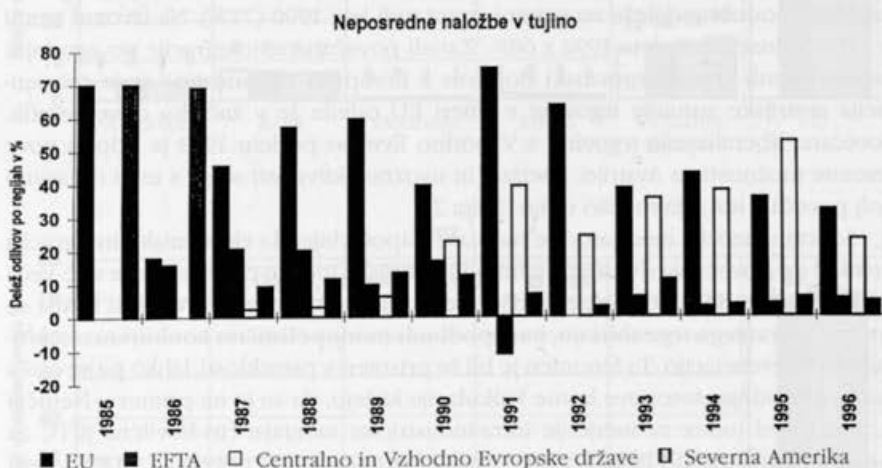
Zaenkrat avstrijsko članstvo v Evropski uniji ni privedlo do pomembnejšega premika zunanjetrgovinske menjave v smeri EU. Upoštevajoč že navedene statistične probleme, povezane z vključevanjem v notranji trg, pridemo do naslednjih zaključkov: medtem ko se izvozni deleži praktično niso spremenili glede na leto 1993 (v letu 1995 je 66% vsega izvoza šlo na trg EU-14; v letu 1996 pa 64%), so se uvozni deleži povečali na 72% v letu 1995 in 71% v letu 1996. Ta asimetrija je bila v večji meri odraz devalvacije avstrijske valute glede na glavne valute EU (še posebej glede na liro in na funt) kot pa integracije (višja stopnja uvozne penetracije zaradi prostega dostopa do avstrijskega trga). Rezultat takih gibanj je poslabšanje trgovinske bilance v menjavi z EU po letu 1993. Če se ozremo v bližnjo zgodovino, najdemo podobne deleže na uvozni strani tudi leta 1990 (71%). Na izvozni strani je bil vrh dosežen že leta 1992 z 68%. Zaradi povečane re-integracije po zgodnjih sedemdesetih (prostotrgovinski dogovor z Evropsko skupnostjo) se je reorientacija avstrijske zunanje trgovine v smeri EU odvila že v začetku devetdesetih. Povečana liberalizacija trgovine z Vzhodno Evropo po letu 1989 je odprla nove izvozne možnosti za Avstrijo. Izvozne in uvozne aktivnosti so se s temi državami bolj povečale kot z Evropsko unijo (Slika 2).

Sodobna teorija mednarodne menjave napoveduje, da ekonomska integracija privede do povečanja dvosmerne intra-industrijske menjave. Razlogov je več: večji trg dovoljuje podjetjem boljše koriščenje ekonomij obsega, potrošniški okusi se znotraj notranjega trga zblížajo, kar spodbudi monopolistično konkurenco s produktno diferenciacijo. Ta fenomen je bil že prisoten v preteklosti, lahko pa se ojača tudi v prihodnje. Avtorjeve lastne kalkulacije kažejo, da se je na primer v Nemčiji Grubel-Lloyd index za merjenje intra-industrijske menjave (tri-številčne SITC za menjavo industrijskih izdelkov z Evropsko skupnostjo-12) povečal z 43,8% v letu 1970 na 55,8% v letu 1991 in se postopoma ustalil na cca 54%. V Avstriji se je ta index dvignil s 34,7% v letu 1970 na 42,6% v letu 1994 in 41,3% v letu 1995. Za Finsko je indeks intra-industrijske menjave sicer nižji, vendar se je v tem obdobju podvojil (z 11,9% v letu 1970 na 24% v letu 1995). Na Švedskem povečanje inter-industrijske menjave ni bilo tako očitno kot v primeru Avstrije in Finske. Indeks se

je povečal s 33,4% v letu 1970 na 38,6% v letu 1973, vendar se je do leta 1995 celo nekaj znižal - na 36,6% (glej tudi Breuss 1996b).

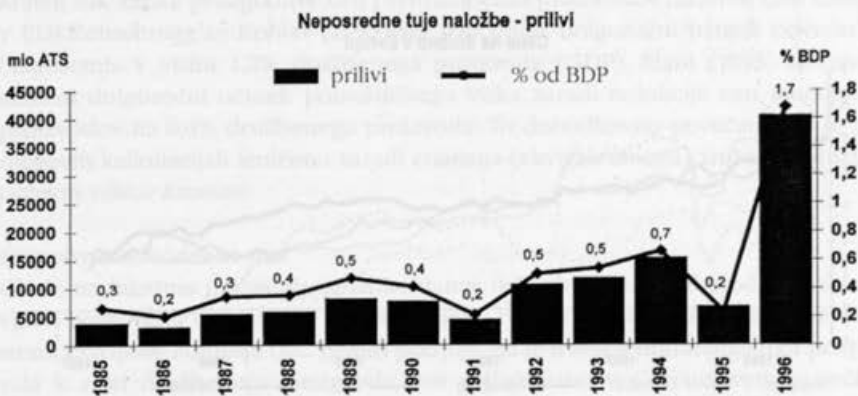
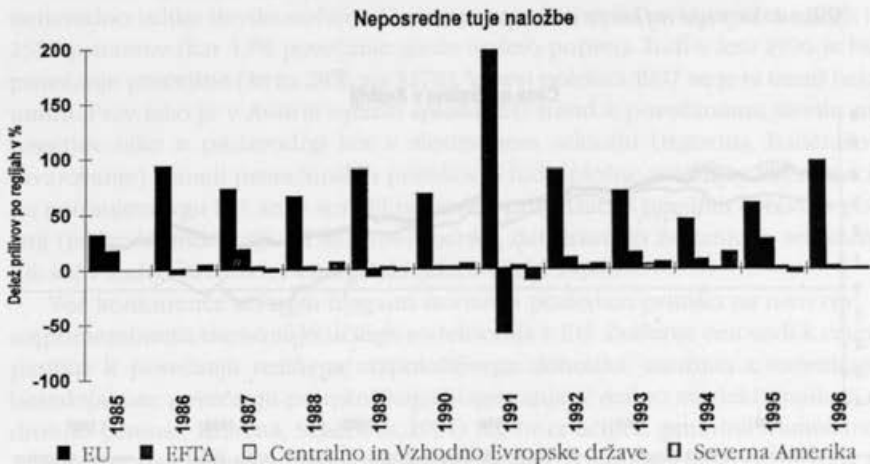
Priprave na notranji trg so povzročile pravi razcvet tujih naložb v Evropski uniji že v sredini osemdesetih let (glej EC 1996a). Ukinitve še obstoječih državnih meja in s tem zmanjšanje možnosti za podjetja, da vodijo diskriminatorno politiko cen v posameznih državah, je povzročilo niz združevanj in prevzemov. Ta proces se je ustavil v začetku devetdesetih. V Avstriji se je tako gibanje tujih naložb ponovilo v začetku devetdesetih let. Predhodni trend upadanja tujih naložb se je spremenil z vstopom v EU (Slika 3). V letu 1996 so se povečale dejavnosti avstrijskih podjetij v tujini, hkrati pa je Avstrija postala privlačna lokacija za proizvodnjo in izvajanje storitev in je tako pritegnila nove neposredne tuje naložbe. Sodeč po številkah avstrijske nacionalne banke se je obseg tujih neposrednih naložb pomembno povečal v zadnjih dveh letih. V letu 1996 so avstrijska podjetja investirala 130 mlrd ATS v državah EU, medtem ko so podjetja iz drugih držav EU vložila v Avstrijo 200 mlrd. Delež naložb v EU v celotnih naložbah navzven (outward FDI) je dosegel 45,4%, delež EU naložb v celotnih neposrednih tujih naložbah v Avstrijo pa 70,5%. Medtem ko je obseg naložb v smeri EU stagniral, se privlačnost Avstrije kot lokacije odraža v pomembnem povečanju deleža EU podjetij v celotnih investicijah s 60% v letu 1994 na 70,5% v letu 1996.

Slika 3a: Avstrijske tuje neposredne naložbe





Slika 3b: Neposredne tuje naložbe v Avstriji

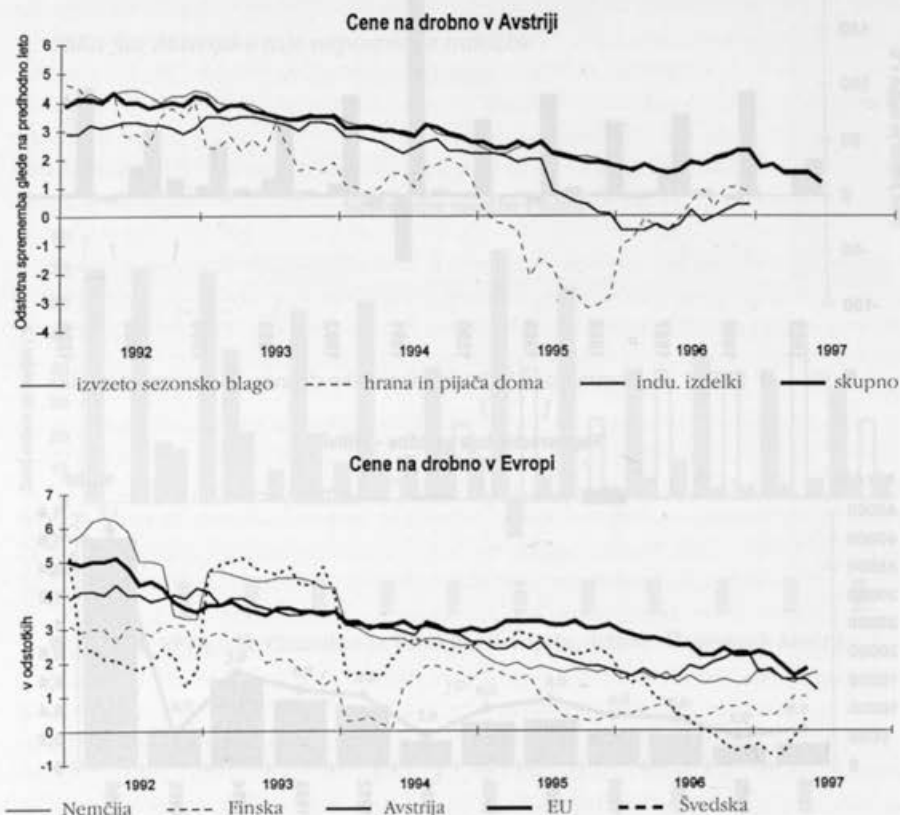


Cenovni učinek in učinek blagostanja

Zaradi vzpostavitve štirih svobod (svoboda gibanja kapitala, blaga, oseb in storitev) ter skupnih pravil konkurence (uskaljen zakon o konkurenci in kontroli združevanja) naj bi sodelovanje na notranjem trgu vodilo k zniževanju cen blaga in storitev. To naj bi bilo točno tako za "stare" članice kot za novinke. Nove članice čaka tudi članstvo v Skupni kmetijski politiki, kar v primeru Avstrije pomeni, da se morajo cene kmetijskih izdelkov spustiti na nižjo stopnjo Evropske unije.

Če se pogleda novejša gibanja inflacije, se lahko opazi učinek hitrega znižanja cen kmetijskih proizvodov po vključitvi v Evropsko unijo. Bolj težko je zaslediti splošno znižanje cen zaradi povečane stopnje konkurence, celo na kratki rok (Slika 4). Seveda je vedno težko odkriti ex-post različne razloge za inflacijo, inter alia, večjo stopnjo konkurence. Avstrijski indeks cen na drobno se ni znižal tako kot se je v drugih dveh državah novinkah v EU - Švedski in Finski. Čeprav se je pomembno znižal v letu 1997, je cenovna inflacija v večji meri posledica sledenja Nemčiji, kar pa je neposredna posledica valutne politike, ki jo Avstrija izvaja od leta 1981. Fiksna vezava šilinga na marko logično vodi k takim posledicam.

Slika 4: Stopnje inflacije v Evropi



V makro modelu simulacije (Breuss, Kratena, Schebeck 1994) se je napovedovalo takojšnje znižanje cen na drobno v višini 1,8% za leto 1995 ter dodatno znižanje za 0,5% za leto 1996. V nadaljnjih letih naj bi se cene zniževale za 1/4% letno. Dejansko je bilo najbolj očitno in dramatično znižanje cen prehrabmenih izdelkov in pijače (-3% v zadnji četrtini leta 1995). Od takrat cene v tej kategoriji stagnirajo. Čeprav je prišlo tudi do pomembnega znižanja cen industrijskih izdelkov, to ni bilo tako opazno kot so bile cene hrane. Makro modelske simulacije napovedujejo, da se po začetnem cenovnem šoku trend zniževanja cen izgubi. Seveda se postavi vprašanje ali se bodo morda močni konkurenčni pritiski na drugih področjih (storitve, proizvodnja) čutili šele srednje- in dolgoročno. Glede na gibanje potrošniških cen v Nemčiji v določenih segmentih (cene prehrabmenih proizvodov, cene industrijskih izdelkov) ob uvedbi notranjega trga, analize predvidevajo, da naj bi bili cenovni učinki v Avstriji po vstopu v EU v razponu od 1/2 do 3/4 odstotne točke v letu 1995 in 1/2% v letu 1996 (glej Poland 1996). Vendar lahko ta izračun podcenjuje dejanski učinek notranjega trga, ker izključuje učinke v Nemčiji.

Indikator povečanega pritiska konkurence po vstopu v notranji trg je tudi nenavadno veliko število stečajev. Močno je naraslo število stečajev v letu 1995, na 2557 primerov (kar 43% povečanje glede na leto poprej). Tudi v letu 1996 je bilo povečanje precejšnje (še za 28%, na 3270). V prvi polovici 1997 se je ta trend nekaj umiril. Prav tako je v Avstriji opaziti splošni EU trend k povečanemu številu managerjev tako v proizvodnji kot v storitvenem sektorju (trgovina, bančništvo, zavarovanje). Zaradi proračunskih pritiskov, a tudi splošne tendence liberalizacije na notranjem trgu EU, se je sprožil postopek privatizacije številnih državnih podjetij (jeklarska industrija od leta 1987, banke, del državnih železnic in telekomunikacij v zadnjem času ter energetski sektor v letu 1998).

Več konkurence na trgih blaga in storitev s posledico pritiska na nivo cen, je najpomembnejši ekonomski učinek sodelovanja v EU. Znižanje cen vodi k ceteris paribus k povečanju realnega razpoložljivega dohodka, oziroma z teoretičnim besednjakom, povečanju potrošniškega blagostanja. V makro modelu simulacij na drobno (Breuss, Kratena, Schebeck 1994) naj bi ta učinek generiral kumulativni 2,5% povečanje realnega razpoložljivega dohodka. Najmočnejši naj bi bil vpliv na kratek rok zaradi prilagoditve cen prehrabmenih proizvodov nižjemu CAP nivoju v EU. Keuschnigg in Kohler (1996) sta izračunala dolgoročni učinek povečanja blagostanja v višini 1,2% družbenega proizvoda (GDP). Flam (1995) ocenjuje statični dolgoročni učinek potrošniškega viška zaradi redukcije cen kmetijskih proizvodov na 0,4% družbenega proizvoda. To dohodkovno povečanje pa je po njegovih kalkulacijah izničeno zaradi enakega (ekvivalentnega) znižanja proizvajalčevih viškov kmetov.

Učinek na dohodek in rast

Glede na takratna pričakovanja lahko danes rečemo, da so kratkoročni pozitivni vplivi notranjega trga na rast bili precenjeni. Po eni strani, ex-post ocenjevanje s strani evropske komisije (EC 1996a) potrjuje, da je uvedba notranjega trga prispevala k rasti družbenega proizvoda, kot pričakovano v Ceccinijevem poročilu

(Catinat et al 1988). Po drugi strani pa se danes soočamo v Evropski uniji s počasnim gospodarskim razvojem in visoko nezaposlenostjo. Od kje naj bi prišel veliki impulz za rast? Predvsem od uresničitve "štirih svobod", še posebno od liberalizacije finančnih trgov. Najpomembnejši stimulans rasti naj bi prišel od tako imenovanih učinkov na strani ponudbe (supply-side effects), pod katerimi se predstavlja več konkurence (in nižje cene) in boljše izkoriščanje ekonomij obsega (znižanje stroškov po enoti in dvig produktivnosti). Notranji trg je tako preusmeril prej tako modni trend pod geslom "majhno je lepo". Samo velika podjetja lahko preživijo tako ostro konkurenco znotraj notranjega, obenem pa še dodatno močno globalno konkurenco. Vendar manija združevanja ni evropska inovacija, ampak je prišla iz Združenih držav v zgodnjih osemdesetih letih. Povečane združevalne dejavnosti imajo vrsto makro-ekonomskih posledic: ena je več investicij, posebno neposrednih tujih naložb preko meja, druga, ki je rezultat učinkov sinergije, pa je dvig produktivnosti z zniževanjem števila zaposlenih. Taki učinki so bili pričakovani v makro-ekonomskem modelu simulacije v EU (Catinat et al 1988) in v modelih za Avstrijo (Breuss-Schebeck 1989, 1991; Breus-Kratena-Schebeck 1994). Pričakovan je bil dvig produktivnosti na kratki rok. Drugi vir rasti za Avstrijo naj bi bila večja privlačnost za tuje investitorje. Več tujih neposrednih naložb naj bi vodilo k višji stopnji rasti družbenega proizvoda.

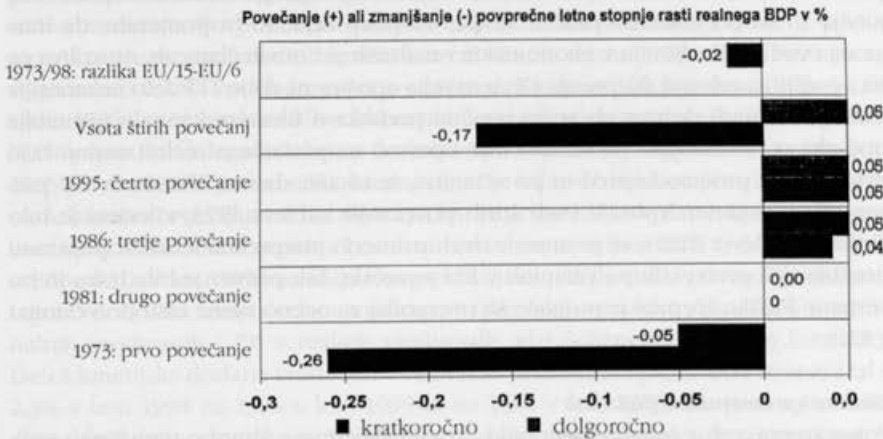
Čeprav so makro-modelske simulacije poskušale zajeti vse možne učinke notranjega trga, se zdi, da je čas na strani kratkoročnih učinkov. Medtem ko so skupni učinki na rast pri makro in mikro (CGE) simulacij podobne velikosti, zadnji napovedujejo učinke rasti samo na zelo dolgi rok, makro modeli pa kažejo na glavne impulze v zelo kratkem roku (glej Sliko 1). Dejansko se zdi, da so bili takojšnji negativni vplivi članstva v EU (neto transferji v EU proračun, stroški prilagajanja podjetij ob povečanem številu stečajev, pritiski na trg dela) več kot kompenzirani preko povečanega blagostanja zaradi cenejšega uvoza in nižjih cen hrane. Očitno se funkcioniranje notranjega trga odraža šele na srednji oziroma verjetneje na dolgi rok v povečanem potencialu rasti.

Poleg tega so se s podpisom Maastrichtske pogodbe članice EU zavezale k konvergenčnim kriterijem, vključno s članstvom v Ekonomski in monetarni uniji (EMU). Za večino članic - tudi Avstrijo - je to pomenilo zmanjševanje proračunskega deficita na predvidene 3% družbenega proizvoda. Ta simultana naloga konsolidacije proračunov v Evropi je vodila k zmanjševanju domačega povpraševanja in tako posledično do nižje realne rasti družbenega proizvoda.

Če se ozremo nazaj, lahko ocenimo, da so štiri povečanja Evropske unije imela zelo skromen oziroma zanemarljiv vpliv na gospodarsko rast v EU kot celoti (glej Sliko 5). Najprej si oglejmo vpliv na rast EU agregatov po različnih fazah razširitve. Potem pa si oglejmo učinke rasti znotraj posameznih novih članic v EU. Po prvem povečanju, ki je vključevalo Dansko, Irsko in Veliko Britanijo leta 1973, je bil prispevek k stopnji rasti EU močno negativen na kratki rok (razlika v povprečni stopnji rasti med EC-6 in tisto za EC-9 je bila -0.26% v obdobju med letom 1973 in 1980). Zaradi pospešene rasti Irske v zadnjih nekaj letih, ne nazadnje tudi zaradi velikih transferjev iz proračuna Evropske unije, je bil dolgoročni učinek prve širitve EU približno nevtralen. Drugo povečanje, z včlanitvijo Grčije leta 1981, je

bilo nevtralno tako na kratki kot dolgi rok. Razloga za to sta predvsem dva: Grčija je mala država, obenem pa je povprečni realni družbeni proizvod v Grčiji pod povprečjem Evropske unije v vsem obdobju grškega članstva.

Slika 5: Učinki na rast ob povečevanju EU



1. povečanje: Danska, Irska, Velika Britanija
2. povečanje: Grčija
3. povečanje: Portugalska, Španija
4. povečanje: Avstrija, Finska, Švedska

Tretje povečanje, ki je obsegalo Portugalsko in Španijo v letu 1986, je privedlo do povprečnega letnega povečanja stopnje rasti realnega družbenega proizvoda v EU-12 v primerjavi s povprečno stopnjo v EU-10 za 0,04% na kratki rok in 0,05% na dolgi rok. Učinki rasti podobno skromne velikosti so pričakovani tudi ob četrtem povečanju EU z vstopom Avstrije, Finske in Švedske. Na splošno lahko ugotovljamo, da so razširitve Evropske unije pomenile skromno povečanje ali pa zgolj nevtralni učinek rasti od leta 1973 naprej. Ta presenetljiv rezultat vključuje samo eno razširitev po uvedbi notranjega trga. Lahko bi se trdilo, da so predhodne razširitve samo povečale carinsko unijo EU, medtem ko je zadnja povečala notranji trg. Kljub temu ta rezultat, kakor koli je že preliminaren, potrjuje redke rezultate rasti oziroma dinamičen učinek Evropske integracije. Ena zadnjih analiz (Baldwin-Seghezza 1996) je z veliko težavo poskušala ugotoviti kanale, preko katerih bi Evropska unija lahko vplivala na rast. Njeni avtorji so predpostavljali, da je do rasti prišlo a) preko formacije fizičnega kapitala (investicije, spodbujene z integracijo) in/ali preko pridobivanja znanja (tehnološko stimulirana rast ob integraciji). Primeri prejšnjega se lahko najdejo v investicijski ekspanziji Irske, Portugalske in Španije v obdobjih njihovega včlanjevanja v EU. Precej težje je najti primere, ki bi potrjevali tehnološko vodeno rast.

Kako velik je bil vpliv na rast pri novih članicah od sedemdesetih let naprej? Baldwin-Seghezza (1996) ugotavljata, da je prvih šest članic imelo v povprečju

višjo stopnjo rasti produktivnosti kot je bila povprečna stopnja rasti produktivnosti za vse evropske države (merjeno kot skupna produktivnost faktorjev- total productivity growth: TPF- merilo tehnološko vodene rasti), medtem ko so imele članice EFTA sistematično nižjo rast produktivnosti, in celo večji pad v rasti TPF po letu 1975. Vstop Danske, Irske in Velike Britanije v EU je povezan s skokom v povečanju produktivnosti. Nove članice so bile v povprečju bile slabše pred včlanitvijo in so po včlanitvi postale boljše od povprečja. To bi pomenilo, da integracija vodi k izboljšanju v ekonomskih rezultatih pri novih članicah, ne vpliva pa na uspešnost celotne skupnosti. Ob tem velja upoštevati, da je TFP zelo nezanesljiv indikator, zaradi dejstva, da se za izračun podatka o fiksnem kapitalu uporablja podatke o investicijah. Če se zato raje opremo na podatke o realni stopnji rasti družbenega proizvoda pred in po včlanitvi, se izkaže, da ima članstvo v EU presenetljivo skromen vpliv. V vseh štirih povečanjih od leta 1973, v katera je bilo vključenih devet držav, se je samo v dveh primerih povprečna letna stopnja rasti družbenega proizvoda po včlanitvi v EU povečala. Tak primer je bila Irska in bo verjetno Finska (čeprav je mogoče še prezgodaj za oceno njene rasti po včlanitvi v EU).

Glavne spremembe v politikah

Poleg sprememb v trgovinski politiki zaradi uskladitve s Skupno trgovinsko politiko Evropske unije in sprememb v politiki konkurence v skladu s pravili Evropske unije, so spremembe v kmetijski politiki v skladu z določili Skupne kmetijske politike (CAP) in sodelovanje v usklajenih regionalnih politikah EU imele največji vpliv v Avstriji. V prihodnosti bo EMU prinesel nove spremembe v monetarni politiki (centralizacija v Evropsko centralno banko) in več kooperacije-koordinacije na področju davčne politike v skladu z določili opredeljenimi v pogodbi o stabilnosti in rasti, dogovorjeni na Amsterdamskem vrhu v juniju 1997. Večina makro in sektorskih politik držav članic EU bo ali skupnih, centraliziranih ali usklajenih ali močno koordiniranih. EU članstvo pomeni odstopanje od nacionalne suverenosti na področju posameznih politik za doseganje skupnih EU ciljev.

a) kmetijska politika

Avstrijsko kmetijstvo je bilo tradicionalno visoko zaščiteno in subvencionirano. Na eni strani je bila to posledica nižje produktivnosti v tem sektorju v primerjavi s povprečjem v EU, po drugi strani pa je prav visoka zaščita onemogočala dvig produktivnosti v tem sektorju. Pred pristopom so ekvivalenti subvencij proizvajalcem (producer subsidy equivalent - PSE) merjeni v skladu z OECD standardi znašali v letu 1993 56% v Avstriji, 67% na Finskem in 52% na Švedskem v primerjavi z 48% v EU (OECD 1994; Breuss 1995a, str.111). Tako kot pri Skupni trgovinski politiki EU (vstop v carinsko unijo EU in prevzem obveznosti in koncesij EU-ja v Urugvajski rundi), je morala tudi na tem področju Avstrija narediti hkrati dva koraka: vstopiti v Skupno kmetijsko politiko na osnovi McSherry-jeve reforme iz leta 1992 (prehod od cenovnih subvencij k direktnim izplačilom kmetom in zmanjševanje kmetijskih proizvodnih kapacitet) in hkrati prevzeti rezultate Urugvajske runde, ki so bili dogovorjeni z EU. Zadnje predpostavlja povečanje liberalizacije kmetijskega sektorja (odpiranje uvozu, zmanjševanje subvencij in znižanje uvoznih dajatev, glej Breuss 1995c).

Zaradi višjih stopenj PSE (subvencij) so bile pred včlanitvijo v EU avstrijske cene za 23% višje (Schneider 1994). V pogodbi o članstvu z 12. aprila 1994 so bile dogovorjene tranzicijske določbe za vse nove članice. V prvih petih letih so subvencije možne ali preko EU financiranja in/ali iz nacionalnih proračunov, da se zmanjša začetna izguba dohodka kmetov ob sprejemu CAP režima. V razdobju prvih štirih let bo EU izplačevala kompenzacije avstrijskim kmetom, vendar se te stalno znižujejo. Po podatkih Eurostat (11/1997, Statistik kurzgefasst), je bilo v Avstriji znižanje proizvodnih kmetijskih cen 24,5% v letu 1995, v letu 1996 pa so stagnirale (+0,7%). Podoben trend je opaziti na Finskem (-25,4% v letu 1995; -14,3% v letu 1996), medtem ko na Švedskem ni bilo večjih sprememb (+0,3% v letu 1995; -4,1% v letu 1996). Izguba v bruto dodani vrednosti kmetijskega sektorja v letu 1995 je bila 28,8% (nominalna vrednost) in je bila več kot kompenzirana s tradicionalnimi subvencijami temu sektorju, kar je prineslo skromen dvig neto dodane vrednosti v faktorskih cenah v nominalni vrednosti v višini 0,2% (+3,6% v realnih vrednostih). V letu 1996 so nižja kompenzacijska plačila iz EU povzročila skupno izgubo dohodka (neto dodana vrednost v faktorskih cenah) v višini 9,8% v nominalnih vrednostih (-7% v realnih vrednostih, glej Schneider 1997 in Eurostat). Delež kmetijske dodane vrednosti v celotnem družbenem proizvodu se je znižal z 2,3% v letu 1994 na 1,6% v letu 1995 in na 1,5% v letu 1996. Merjeno s številom zaposlenih (zaposleni in samozaposleni), se je delež zaposlenih v kmetijstvu v celotni zaposlenosti v Avstriji znižal s 5,1% v letu 1994 na 4,8% v letu 1995 in 4,6% v letu 1996 (Schneider 1997). Avstrija je prejela iz proračuna EU transferje v višini 9,2 mlrd. ATS v letu 1995 in 19,2 mlrd. ATS v letu 1996.

Naloga avstrijskega kmetijstva na področju restrukturiranja niso lahke. Tranzicijska dohodkovna izplačila s strani EU se bodo zaključila leta 1998, ko bodo kmetje v popolnosti soočeni s konkurenco iz drugih držav članic EU. Dodatno, bodoče širitve EU, ki naj bi vključevale kmetijsko tako močne države kot sta Poljska in Madžarska, bodo še povečale pritisk na ta sektor, da postane še bolj konkurenčen in produktiven.

b) regionalne politike

Sodelovanje pri skupnih določilih strukturne in regionalne politike EU je prineslo velike spremembe za nacionalno regionalno politiko. Pred članstvom v EU je bila regionalna politika nekoordinirana in brez jasno opredeljenega sistema. Po včlanitvi v EU pa obstaja visoka stopnja medsebojne odvisnosti konkurenčne politike, regionalne politike in industrijske politike. Državna pomoč je odločujoči povezovalni faktor. Regionalna politika definira regije (cilje), ki so ključne za kasnejšo opredelitev javne pomoči ali subvencij. Javna podpora je dana regijam, sektorjem (ribištvo, kmetijstvo, industrija, transport, premog in železo) in za horizontalne cilje (mala in srednje velika podjetja, raziskave in razvoj, okoljevarstveni projekti; glej Breuss 1995a, str.114). Glede na zadnje poročilo o državni pomoči (EC 1997) je v obdobju 1992-1994 bilo 53% celotne državne pomoči za industrijo v EC-12 razporejenih glede na ciljne regije, 30% glede na horizontalne cilje (v glavnem R&R in mala in srednje velika podjetja) in zgolj 17% glede na ciljne sektorje.

Do zdaj ima EU definiranih šest regionalnih kriterijev: kriterij 1 zajema tiste regije, kjer je družbeni proizvod manjši od 75% EU povprečja. V Avstriji se za tak

status kvalificira zvezna dežela Burgenland. Regije kriterija 2 so tiste z upadajočim industrijskim sektorjem (visoke stopnje nezaposlenosti). Kriterij 3 in 4 sta opredeljena s kazalci trga delovne sile, kriterij 5 se ukvarja s kmetijskimi regijami (visokogorske regije, npr.). Za skandinavske države članice se je uvedel še kriterij 6: subarktične regije. V programskem obdobju 1995-1999 je EU namenila Avstriji finančno pomoč v višini 1.623 mio ECU (kar predstavlja 22.073 mio ATS). Avstrija zaostaja nekoliko za planom pri koriščenju te finančne pomoči. Do zdaj je samo 1/4 te pomoči že bila prenešana v Avstrijo (glej Tabelo 3), čeprav bi se je teoretično lahko transferiralo že 40%. 9% regionalnih sredstev je bilo porabljenih za financiranje skupnih iniciativ (INTERERG, LEADER, URBAN, ADAPT, SME, RETEX, RESIDER, RECHAR). Štirje evropski fondii so instrumenti regionalne politike: EFRE, ESF, EAGFL, FIAF in Evropska investicijska banka (EIB).

Tabela 3: Finančna podpora EU regionalni politiki v Avstriji za obdobje 1995-1999

	Načrtovano 1995-1999 mil. ECU	Že koriščeeno do konca 1996	
		mil.ECU	delež od načrtovanega v %
Kriterij 1	166	18,75	11,30
Kriterij 2	101	26,62	26,35
Kriterija 3 + 4	395	109,78	27,79
Kriterij 5a	388	105,22	27,12
Kriterij 5b	411	73,82	17,96
Seštevek	1461	334,19	22,87
Skupne iniciative	162	44,71	27,60
Skupno	1623	378,90	23,35

Vir: Regionalpolitik und EU-Strukturfonds in Österreich 1995-1999, Stand der Umsetzung 1996, Republik Österreich, Wien 1997.

Ker regionalna politika deluje na principu sofinanciranja, EU financira samo tiste projekte, ki jih iz svojega proračuna financira tudi avstrijska vlada. V celoti torej finančna podpora regijam sestoji iz skupne javne podpore (v celoti 60.959 mio ATS za obdobje 1995-1999, od česar bo 36% sofinancirano s strani proračuna EU; glej Regionalpolitik 1997). V Avstriji je 35% celotnega prebivalstva vključenih v neko obliko programov regionalne podpore.

Zaradi novih pravil regionalne politike se je začela medregijska bitka za subvencije. To hkrati vpliva na lokacijsko privlačnost posameznega področja za investiranje podjetij. Burgenland (kriterij1) ima najvišjo stopnjo privlačnosti. To je povsem v skladu s cilji regionalne politike EU (definirane v členu 130a do 130a Pogodbe EU), da se izboljša gospodarska in družbena kohezija. V prvem poročilu o koheziji (EC 1996b) je že ugotovljen napredek pri izenačevanju dohodka na prebivalca v številnih državah, še posebno na Irskem.

Težko je kvantitativno oceniti vpliv dodatnega investiranja na celotni družbeni proizvod zaradi novih pravil regionalne politike. Kljub temu se ugotavlja, da bodo dodatna sredstva EU pomenila pomembno stimulacijo izboljšanju infrastrukture in s tem dvig realnega družbenega proizvoda v srednjeročnem obdobju v Avstriji.

Zaradi pričakovanih stroškov razširitve EU z vzhodnoevropskimi državami, je Evropska komisija v svoji Agendi 2000 predlagala, da se zmanjša število kriterijev za regije s šestih na tri in da se zmanjša delež populacije, ki jo zajamejo regionalne podpore (v primeru Avstrije s 35% celotne populacije na 17%).

c) počasno prilagajanje zakonodaji EU

Že v letu 1994, ko je Avstrija postala članica Evropskega gospodarskega prostora (EEA), se je morala prilagoditi dvema tretjinama *acquis communautaire* EU. Od začetka svojega polnopravnega članstva v letu 1995, je obvezana prevzeti celotno zakonodajo skupnosti, ustavna določila (Maastrichtsko pogodbo, pravila Evropskega sodišča) in celoten sklop izvedene zakonodaje (regulative in direktive). V zadnjem poročilu o uskladitvi meril Bele knjige za oblikovanje notranjega trga marca 1997 se ugotavlja, da je Avstrija uskladila samo 186 ukrepov od skupno 273 (68%), medtem ko so druge nove članice uskladile že več ukrepov (Finska 74%, Švedska 77%). Vodi Nizozemska s tako imenovano "transformacijsko kvoto" 78%. Nemčija (79%) in Avstrija (68%) imata najnižjo transformacijsko stopnjo. Delno lahko to pripišemo federalni strukturi obeh držav. Zelo težko je oblikovati kompromis med centralno državo in deželami pri transformaciji pravil EU v nacionalno pravo. Na številnih ključnih področjih se Avstrija še pogaja z EU glede ustreznosti sedanje avstrijske uskladitve z EU regulativo. Eden takih vidnejših primerov je uskladitev pravil o pranju denarja (OJ No.L 166/77, 28.junij 1991), ki se nanaša na eno od avstrijskih "svetih krav"- tajnost bančnih računov. Evropska komisija je ta primer predala Evropskemu sodišču v razsodbo.

Na drugih področjih so tako Avstrija kot druge članice EU zadržane pri uvažanju evropske zakonodaje. Še posebej je to točno na področju javnih nabav. V vsaj dveh primerih bo Evropska komisija Avstrijo prijavila Evropskemu sodišču. Eden od teh primerov je javni razpis za izgradnjo prestolnice St.Poelten v zvezni deželi Spodnja Avstrija.

Novi izzivi v prihodnosti: EMU in razširitev z državami Vzhodne Evrope

V naslednji dekadi se bo morala Evropska unija srečati z dvema izrednima izzivoma: vzpostavitvijo Ekonomske in monetarne unije (EMU) ter razširitvijo z državami Vzhodne Evrope. Amsterdamski vrh junija 1997 je izdelal vse potrebne pravne in politične direktive za vzpostavitev EMU. To pomeni, da bo Evropski svet odločil v maju 1998 o številu držav članic, ki izpolnjujejo konvergenčne kriterije za vključitev v prvi krog EMU. Tako lahko EMU prične funkcionirati v 1999. Priprave na konvergenčne kriterije predvidevajo, da vse države že zdaj hkrati prično izvajati ukrepe zelo restriktivne fiskalne politike in ostanejo na taki poti tudi v tretji fazi EMU, v skladu z dogovorom o stabilnosti in rasti, sprejetim na Amsterdamskem vrhu. To pa pomeni, da se bo del pozitivnih dohodkovnih učinkov in učinkov na

rast, ki so bili pričakovani ob oblikovanju notranjega trga, na kratki in srednji rok izgubilo. Tako je zelo težko ugotoviti, koliko dejanskega gospodarskega razvoja lahko pripišemo pozitivnim učinkom notranjega trga in koliko negativnim učinkom priprav na EMU (glej Breuss 1997a, 1997b).

Vzhodnoevropsko povečanje je naslednji velik projekt Evropske unije. V Agendi 2000, objavljeni julija 1997, je Evropska komisija ocenila sposobnost centralno in vzhodno evropskih držav za včlanitev v EU. Od 10 držav srednje in vzhodne Evrope, ki so se prijavile za članstvo, je Komisija pozitivno ocenila pet držav (Estonija, Madžarska, Poljska, Češka republika in Slovenija). Komisija bo pričela pogajanja o priključitvi s temi državami pomladi 1998. Možni datum za včlanitev je leto 2003. Dodatno je Komisija v Agendi 2000 ocenila možnosti za financiranje te razširitve. Tako bo bruto prispevek ostal na nivoju 1,27% družbenega proizvoda za države članice, vendar se bodo morali transferji iz EU proračuna zmanjšati, predvsem na področju skupne kmetijske politike, še bolj pa pri regionalnih podporah. Odločitev o razširitvi bo seveda temeljila na oceni stroškov in koristi povečevanja. Na žalost so države, ki bodo največ izgubile pri zmanjševanju transferjev (Grčija, Portugalska, Španija) tudi tiste, ki bodo najmanj pridobile od povečanja članstva, merjeno z učinki na povečanje medsebojne menjave (glej Breuss 1995 b; Baldwin et al 1997). Avstrija, kot država s tradicionalno intenzivno menjavo z državami Centralne in Vzhodne Evrope, pa je ena tistih držav, ki bodo imele od razširitve največ koristi (glej Breuss-Schebeck 1996).

Prevedla Maja Bučar

LITERATURA

- Baldwin, R. E., Seghezza, E. 1996. Growth and European Integration: Towards an Empirical Assessment, CEPR Discussion Paper Series, No. 1393, maj.
- Baldwin, R. E., Francois, J.F., Portes, R. 1997. "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe", Economic Policy, No. 24, april, 125-176.
- Breuss, F. 1992. Statische und dynamische Effekte der bisherigen Europaintegration Österreichs", WIFO-Working Papers, Nr. 50, Wien, maj.
- Breuss, F. 1995. "Die vierte EU-Erweiterung - um Österreich, Finnland und Schweden", WIFO-Monatsberichte 2/1995a, Wien, 105-125.
- Breuss, F. 1995. Cost and Benefits of EU's Eastern European Enlargement, WIFO Working Papers, No. 78, Vienna, junij.
- Breuss, F. (Ed.). 1995. The World Economy after the Uruguay Round, Service Fachverlag, Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen, Band 12, Wien.
- Breuss, F. 1996. Austria's Approach towards the European Union, IEF Working Papers, No. 18, Research Institute for European Affairs, Vienna, april.
- Breuss, F. 1996. An assessment of the impact of the Single Market Programme on the new Member States: The case of Austria, study commissioned by the European Commission for the project "Economic Evaluation of the Internal Market", Vienna, 5. julij.
- Breuss, F. 1996. "Der aktuelle Stand der integrationstheoretischen Diskussion", WIFO-Monatsberichte 8/1996c, Wien, 525-544.
- Breuss, F. 1997. "Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der WWU in Modellsimulationen", in: Baumgartner, J., Breuss, F., Kramer, H., Walterskirchen, E., Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion, WIFO-Studie, Wien, februar, 39-96.

- Breuss, F. 1997. "The Economic Consequences of a Large EMU - Macroeconomic Model Simulations", European Integration online Papers (EIoP), Vol. 1, No. 10, 1.
- Breuss, F., Schebeck, F. 1989. Die Vollendung des EG-Binnenmarktes. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen für Österreich. Makroökonomische Modellsimulationen, WIFO-Gutachten, Wien, februar.
- Breuss, F., Schebeck, F. 1991. "Österreich im EWR. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen", WIFO-Monatsberichte 5, Wien, 285-290.
- Breuss, F., Schebeck, F. 1996. "Opening up of Eastern Europe and Eastward Enlargement of the EU: The Impact on Austria", Austrian Economic Quarterly, 2, Vienna, 97-107.
- Breuss, F., Kratena, K., Schebeck, F. 1994. "Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren", WIFO-Monatsberichte, Sonderheft: Österreich in der Europäischen Union. Anforderungen und Chance für die Wirtschaft, Wien, maj, str. 18-533.
- Breuss, F., Stankovsky, J. 1988. Österreich und der EG-Binnenmarkt, Signum-Verlag, Wien.
- Catinat, M., Donni, E., Italianer, A. 1988. "The Completion of the Internal Market: Results of Macroeconomic Model Simulations", EC Commission, Economic Paper, No. 65, September, Brussels.
- Dixit, A.K., Stiglitz, J. E. 1977. "Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity", The American Economic Review, Vol. 67, No. 3, 297-308.
- EC, Economic Evaluation of the Internal Market, European Economy, Reports and Studies, No. 4, Brussels, 1996a.
- EC, Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996, Europäische Kommission, Brüssel-Luxemburg, 1996b.
- EC, Fünfter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, Brüssel, COM 97/170, avgust 1997.
- Flam, H. 1995. "From EEA to EU: Economic Consequences for the EFTA Countries", European Economic Review, Vol. 39, Nos. 3/4, april, 457-466.
- Griller, St., Droutsas, D. P., Falkner, G., Forgn, K., Netnwich, M. 1997. Regierungskonferenz 1996: Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997, IEF Working Paper Nr. 27, Wien, julij.
- Hummer, W., Schweitzer, M. 1987. Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Signum-Verlag, Wien.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W. 1996. "Austria in the European Union. Dynamic gains from integration and distributional implications", Economic Policy, No. 22, april, 186-211.
- OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1994, Paris 1994.
- Pollan, W. 1996. "Der Verlauf der Verbraucherpreise nach dem EU-Beitritt", WIFO-Monatsberichte 9, Wien, 573-581.
- Regionalpolitik und EU-Strukturfonds in Österreich 1995-1999, Stand der Umsetzung 1996, Republik Österreich, Wien 1997.
- Richter, J. 1993. "Österreich und der Europäische Binnenmarkt - sektorale Auswirkungen", in: Breuss, F., Kitzmantel, E. (Eds.): Die Europäische Integration: Untersuchung der sektoralen Auswirkungen auf Österreich, Wien, 64-83.
- Scheider, M. 1994. "Chancen und Risiken der Landwirtschaft im EU-Binnenmarkt", WIFO-Monatsberichte, Sonderheft: Österreich in der Europäischen Union. Anforderungen und Chance für die Wirtschaft, Wien, maj, S46-S61.
- Schneider, M. 1997. A1996 Schwaches Jahr für die Agrarwirtschaft", WIFO-Monatsberichte 8, Wien, 501-511.
- Smith, A., Venables, A.J. 1988. "Completing the Internal Market in the European Community. Some Industry Simulations", European Economic Review, Vo. 32, No. 7, September, 1501-1525.

SLOVENSKA POLITIKA KONKURENCE V PRIBLIŽEVANJU EVROPSKI UNIJI**

Uvod

Razvoj tržnega gospodarstva v državah srednje in vzhodne Evrope ponuja zanimiv vpogled v prepletanje ekonomije in politike. Tržno gospodarstvo ne nastaja kar tako, kot spontano sproščanje tržnih sil, ampak v procesu, ki je zavestno uveden, ki pogosto poteka na učenju iz lastnih napak, ki je včasih tudi vsiljen, predvsem pa nepredvidljiv, s številnimi notranjimi protislovji in dejansko političen. Celoten proces je veliko bližje Polanyijevi kot pa Samuelsonovi teoretični misli. Gre za projekt v sferi politične ekonomije, ne pa za recept, kako vzpostaviti določen tip gospodarstva iz kuharske knjige kapitalizma.

Cilj tržnih reformatorjev je vzpostavitev takšnih institucij tržnega gospodarstva, ki bodo predvsem sposobne preživeti, ki bodo prilagojene razmeram v posameznih državah in ki bodo krepile gospodarsko konkurenčnost vis-a-vis zahodni Evropi. Tovrstne institucije so več kot le organizacijske entitete. V njih so zajete določene ideje in smeri razmišljanja iz procesa strukturiranja ter vedenjska nagnjenja na posameznih področjih ekonomskega življenja.

Pričujoči sestavek obravnava politiko konkurence¹ kot eno od glavnih institucij tržnega gospodarstva. V politiki konkurence se ne kažejo samo gole pravne norme, določeni politični cilji, zavzemanje za socialno državo, pač pa tudi številna razmišljanja o etični osnovi tržnega gospodarstva. Torej ne gre za klasično institucijo ampak za režim². Proces vzpostavljanja institucij poteka v določenem zgodovinskem kontekstu, kjer se prepletajo zgodovinske izkušnje z izzivi iz okolja.

Vzpostavitev institucionalne osnove politike konkurence predstavlja tudi v Sloveniji velik izziv, saj predpostavlja sprejem nove zakonodaje in novih organizacijskih oblik. Uspeh katerekoli politike je odvisen od načina njenega sprejemanja v okolju. Pri politiki konkurence gre še za nekaj več. Gre za proces duševne preobrazbe in za kulturni preskok, kjer je trg sprejet kot nekaj naravnega in nenevarnega, kjer so profit, dividenda, lastnina, prevzemi in različne oblike

* Mag. Irena Brinar, Center za mednarodne odnose, Fakulteta za družbene vede.

** Prispevek sodi v okvir raziskave "Majhne države v mednarodni skupnosti", ki jo izvaja Center za mednarodne odnose Fakultete za družbene vede na osnovi financiranja Ministrstva za znanost in tehnologijo.

¹ V našem prispevku uporabljamo termine: "politika konkurence", "pravo (ali pravna ureditev) konkurence", "zakonodaja s področja konkurence" za označevanje konkurence kot posebnega področja aktivnosti, za razliko od pridevniške oblike "konkurenčno pravo, konkurenčna zakonodaja, konkurenčna politika", ki kaže na določeno naravo dejavnosti. Ugotovimo lahko, da se v javnosti uporablja termine "konkurenčnost", "konkurenca", "nelojalna konkureca" neselekcionirano kot sinonime. Predvsem se ne razlikuje med pojmovoma "omejevanje konkurence" in "nelojalna konkurenca".

² Z "režimom" razumemo integriran splet idej, norm, pričakovanj, obnašanj, procesov in institucij.

bogastva popolnoma normalna stvar. Po petdesetih letih večjega ali manjšega omaloževanja vseh teh elementov kapitalistične družbe, se politika konkurence sooča s kulturnim izzivom v obliki legitimnosti konkurence kot take, kar vključuje tudi vprašanje etičnosti. Na Zahodu so politiko konkurence vedno povezovali z gospodarsko učinkovitostjo in pravno varnostjo, čeprav je dejansko šlo za zagotavljanje pravičnosti in tržne svobode ter za zaščito nekaterih gospodarskih pravic. V ZDA, kjer ima politika konkurence od leta 1890 že kar dolgo zgodovino, so postavili pravila konkurence, da bi zaščitili male podjetnike in potrošnike pred različnim monopolističnim sporazumevanjem in dogovarjanjem. V Veliki Britaniji so v štiridesetih letih tega stoletja uvedli podobna pravila kot odgovor na decentralizacijo gospodarstva in s tem povezano večjo zaposlenostjo. Na Japonskem je bil 'Protimonopolni zakon' povezan z uvajanjem ekonomske demokracije, ki naj bi preprečila restavracijo nekaterih oblik 'vojnega gospodarstva'. Nemški 'Kartelski zakon' simbolizira zaupanje v delovanje t.i. 'socialnega trga', ki bi naj zaščitil na eni strani gospodarstvo pred kartelskim izkoriščanjem in na drugi strani civilno družbo pred različnimi skušnjavami, ki jim je izpostavljena močna državna oblast. Vse te razloge je možno uporabiti tudi na slovenskem primeru. Politika konkurence je pomembna ne le zaradi zagotavljanja gospodarske rasti in vzpodbujanja tujih naložb v slovensko gospodarstvo, ampak tudi zaradi širše politične vloge, ki jo ima pri našem vključevanju v Evropsko unijo ter t.i. 'širše ustavne vloge', ki jo ima pri vzpostavljanju in zaščiti individualnih ekonomskih pravic pred vmešavanjem države. Analiza politike konkurence kot institucije zatorej nujno vključuje ekonomsko analizo skupaj s pravnimi določbami, pri čemer ne smemo pozabiti, da je oboje pogojeno s političnim racionalizmom.

Politični cilji institucionalizacije politike konkurence

Sprejem regulative na področju politike konkurence kaže na splošno zaupanje v tržno gospodarstvo. Cilj politike konkurence je delovanje svobodnega trga, zato si prizadeva preseči univerzalno lastnost vseh subjektov, ki opravljajo kakršnokoli gospodarsko dejavnost, to je želja po čim bolj omejeni konkurenci (podjetniško omejevanje konkurence). To svojo poslanstvo opravlja na številnih natančno opredeljenih področjih. Politika konkurence zatorej razpolaga z mehanizmi nadzora in pregona glede različnih omejevalnih ravnanj (*restrictive practices*) ekonomskih subjektov na trgu, kartelskega združevanja, zlorabe dominantnega (prevladujočega) položaja, razvoja monopolov, združitvev (*mergers*) in prevzemov (*take-overs*)

podjetij. Politika konkurence, ki se izvaja v okviru Evropskih skupnosti (ES-i)³, se razlikuje od tovrstnih nacionalnih ureditev v pomembni podrobnosti - vključuje tudi nadzor različnih oblik monopolnega položaja države in državne pomoči (državnega subvencioniranja). To je izredno ambiciozna naloga. Zlasti je to zahtevna naloga za vse države v tranziciji, ki si prizadevajo vse, za kar so ostale tržne ekonomije potrebovale celo generacijo, stisniti v eno desetletje. Tržne ekonomije izven geografskega okvira severne Amerike in Avstralije so razvile učinkovite politike konkurence šele v pozni fazi tržnega razvoja: Nemčija v poznih petdesetih letih, Velika Britanija v šestdesetih, Francija (pogojno) v osemdesetih, medtem ko na Japonskem še vedno potekajo razprave o naravi 'Protimonopolnega zakona'. V samih Evropskih skupnostih so določbe iz Pogodbe E(G)S (Rimske pogodbe), ki urejajo področje konkurence (členi 85-94 PE(G)S) stopile v veljavo šele v sredini osemdesetih let. Pravi 'preboj' politike konkurence ES pa se je zgodil šele v začetku devetdesetih let z vzpostavitvijo 'enotnega evropskega trga'. Zakaj je potemtakem postala politika konkurence temeljni in hkrati tudi preizkusni kamen prehoda v tržno gospodarstvo?

Glavni razlog se skriva v treh, predvsem političnih prioritetah: v zaščiti dosedanjih pridobitev ekonomske reforme ter podpori pri nadaljevanju procesa ekonomske tranzicije; v prizadevanju za polno integracijo v EU; v demokratizaciji vseh delov družbe in države. V procesu ekonomske tranzicije postaja politika konkurence vedno bolj pomembna zaradi dveh razlogov. Zaradi pravnega okvira, ki definira pogoje delovanja tržne konkurence, s čimer zagotavlja določeno stabilnost in zaščito svobodne konkurence - osnovo dinamike kapitalističnega trga. Istočasno, zakonodaja s področja zaščite konkurence vzpodbuja tudi ekonomsko učinkovitost - prioriteto, ki je izredno kompleksna. Sama politika konkurence vsebuje tudi nekaj omejitev. Glavnina problemov je povezana z oblikovanjem politike, manjši del pa tudi z njenim izvajanjem - oboje zaradi potrebe po prilagoditvi na nacionalne ekonomske okoliščine.

Na področju druge prioritete se odpira vrsto možnosti - od svobodne trgovine do polnopravnega članstva. Slovenija se je opredelila za zadnjo možnost, ki pa vključuje tudi zahtevo po oblikovanju nacionalne zakonodaje s področja varstva konkurence in njeno 'približevanje' pravu konkurence ES v skladu s pristopnimi pogoji. Sama odprava trgovinskih ovir na meji še ne zagotavlja enakih pogojev konkurence vsem ekonomskim subjektom na enotnem (evropskem, notranjem) trgu, če trgovinski sektor izkorišča svoje tržne prednosti. Liberalizacija trgovine, ki bi ji morala slediti liberalizacija notranjih pogojev poslovanja, predstavlja glavno temo razprav tako v Svetovni trgovinski organizaciji (STO) kot tudi v okviru OECD.

³ Evropske skupnosti (ESA) predstavljajo t.i. prvi (t.i. ekonomski) steber Evropske unije (EU), v okviru katerih izstopa Evropska skupnost (bivša Evropska gospodarska skupnost (EGS)) kot notni (notranji) trg, po zaključku tretje faze denarne unije pa bo to gospodarska in denarna unija. Poleg tega obstajata še Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) kot drugi in Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (PNZ) kot tretji steber. Ob analizi pravnih vidikov integracije (kamor sodi tudi politika konkurence) in prilagajanja zakonodaje je pravilneje govoriti o Evropski skupnosti, ki temelji na Pogodbi ES (PES), bivši Pogodbi EGS (PEGS) ali Rimski pogodbi. Evropska unija je predvsem cilj, ki ga zasleduje Pogodba o EU (PEU) ali Maastrichtska pogodba. Evropska unija za razliko od Skupnosti tudi ni samostojen pravni subjekt. Več o pomenu uporabe različnih terminov, glej Ilesič 1996:A/8.

Politika konkurence ima v predpristopni strategiji in pogajanjih z državami srednje in vzhodne Evrope⁴ veliko večjo vlogo, kot ji je bila namenjena v preteklih pogajanjih o širitvi ES-i/EU. Pričakujemo lahko, da bo domača industrija že pred dejanskim vstopom v Unijo izpostavljena vsej krutosti mednarodne konkurence. To bi lahko predstavljalo resno opozorilo vladi, da mora vzpostaviti takšne pogoje na notranjem trgu, da bo le-ta sposoben delovati tudi v evropskem režimu konkurence brez večjih negativnih posledic. Optimistični zagovorniki prestrukturiranja gospodarstva vidijo v uspešni prilagoditvi na režim konkurence evropskega tipa tudi možnost za uspešno delovanje na drugih tujih trgih. Kombinacija pritiska in priložnosti povezana z bodočim polnopravnim članstvom v EU narekuje tudi oblikovanje in uveljavljanje politike konkurence.

Marsikomu se postavlja vprašanje, kako je tretja prioriteta - krepitev procesa demokratizacije povezana s politiko konkurence. Obstaja pomembna povezava med procesoma ekonomske in politične tranzicije. Obstajajo številni primeri iz zgodovine, ki kažejo, da je uspešen proces demokratizacije potekal istočasno s procesom uvajanja tržnega gospodarstva. Težko bi našli primere t.i. netržnih demokracij (demokratičnih družbenih ureditev brez tržnega gospodarstva). Nasprotno so primeri obratne situacije, to je tržno gospodarstvo brez demokratičnih institucij, veliko bolj pogosti. Številni ekonomisti bi zanikali kakršnokoli povezavo med politiko konkurence in procesom demokratizacije, kar je seveda enostranska razlaga. Politika konkurence ima v tržnem gospodarstvu podoben pomen, kot jo ima politična ustava za demokracijo, torej bi jo lahko imenovali 'ekonomska ustava'. Prav tako kot politična ustava vsebuje določbe, ki urejajo politično participacijo, zagotavljajo spoštovanje načel, kot sta enakopravnost in pravičnost ter sankcionirajo neodgovorno ravnanje, tako to velja tudi za ekonomsko ustavo. Režim konkurence bi moral zagotoviti pravico do poštene konkurence na trgu, zaščito potrošnikov ter transparentno delovanje.

Kateri model izbrati?

Na področju makroekonomske politike Slovenija ni sledila ostalim državam srednje in vzhodne Evrope, ki so se odločile za 'preizkušen' anglo-ameriški model. Za razliko od strategije prehoda v tržno gospodarstvo, ki ga označujemo kot 'šok terapija', se je Slovenija odločila za 'gradualni pristop'. Vzrokov za to je več, vsi pa so povezani s specifično slovensko situacijo: Slovenija je kot nova država potrebovala najmanj dve leti, da se je uveljavila v mednarodnih institucijah kot samostojen in neodvisen subjekt, kar je po eni strani zahtevalo ogromno angažiranje človeških virov, po drugi strani pa Slovenija v začetni fazi notranje konsolidacije ni bila deležna finančne podpore s strani različnih mednarodnih finančnih organizacij; slovenski prehod v samostojno demokratično državo s tržnim gospodarstvom je

⁴ Na sestanku Evropskega sveta, 12. in 13. decembra 1997 v Luksemburgu, so sprejeli sklep o začetku prvega kroga pogajanj o polnopravnem članstvu v Uniji s petimi državami, od skupaj desetih kandidatk, iz srednje in vzhodne Evrope in s Ciprom. Slovenija je vključena v prvi krog pogajanj, ki so se uradno začela 30. marca 1998.

226

potekal pod vplivom vojne, ki je sama po sebi predstavljala šok tako za ljudi kot za gospodarstvo. Ti objektivni razlogi so narekovali strategijo postopnega prehoda, ki je temeljila vsaj v začetni fazi na 'opiranju na lastne sile'. Slovenija objektivno ni mogla izpolniti zahtev, ki so jih pred ostale države na prehodu postavljale mednarodne organizacije (MDS) in zahodni donatorji, kot na primer uvedba fiksnih deviznih tečajev in pospešena privatizacija v povezavi z odpiranjem kapitalskega trga. Šoki, ki bi jih povzročila subjektivna, politična odločitev za model prehoda, katerega glavni zagovornik je bil harvardski ekonomist Jeffrey Sachs, bi imeli ob objektno pogojenih šokih (izguba trgov ob razpadu Jugoslavije; neposreden in posreden vpliv bližine vojne; dolgotrajno pravljanje za nasledstvo nekdanje Jugoslavije, ki je posredno povezano z ureditvijo položaja Slovenije v številnih mednarodnih organizacijah) prevelike negativne, celo razdiralne posledice za majhno slovensko gospodarstvo. Kasnejše kritike Sachsovega modela tako s strani držav, ki so ga uporabile, kot s strani mednarodnih organizacij in zahodnih držav, so potrdile pravilnost slovenske izbire. Ob anglo-ameriškem modelu kapitalizma, ki temelji na trgu vrednostnih papirjev, nam praksa zahodnega kapitalističnega gospodarstva ponuja še nekatere druge: t.i. 'renski kapitalizem' - kooperativni nemški sistem z dominantno vlogo bančnega sektorja ali državno podprt kapitalistični sistem vzhodnoazijskega tipa, pri čemer so v okviru teh modelov še različne variante, kot sta na primer francoska in skandinavska. Očitno je torej, da se kapitalistične ureditve pomembno razlikujejo med državami kot posledica zgodovinskega, kulturnega, političnega in institucionalnega razvoja. Porter (1992) celo zagovarja tezo, da so te različne institucionalne rešitve že same po sebi vir primerjalnih prednosti posameznih držav.

Čeprav je na tržne reforme t.i. višegralskih držav odločilno vplival anglo-ameriški model, pa je oblikovanje politike konkurence potekalo pod vplivom Evropskih skupnosti. Pravzaprav so imele te države le malo možnosti izbire. Potreba po uskladitvi (aproksimaciji) nacionalne zakonodaje z bruseljsko je postavila Evropske skupnosti v dominanten položaj. Na to so vplivale tudi številne druge okoliščine. V času podpisa prvih Evropskih (pridružitvenih) sporazumov leta 1991 je bil bruseljski model na višku svojega razvoja. Obseg pristojnosti organov ES-i na področju politike konkurence se je po letu 1985 pomembno razširil (od urejanja in nadzora nad združitvami podjetij, oligopolnim združevanjem, javnimi naročili do državne pomoči). Prve države podpisnice Evropskih sporazumov so se tako soočile z izredno razvejanim in natančno definiranim režimom konkurence, ki se jim je ponujal kot edina alternativa, čeprav so bila tudi drugačna mnenja. Višegralske države so pri prilagajanju svojih zakonodaj na področju konkurence sledile ekstremno tržno usmerjeni opciji. Režim konkurence ES-i se je razvijal in dosegel svoj zenit v pogojih, ki jih je narekovala vzpostavitev enotnega evropskega trga. Sam režim se je zgledoval po ameriški protitrustovski zakonodaji ob močni podpori bruseljskih uradnikov - zagovornikov svobodnega trga. Generalni direktorat, pristojen za urejanje konkurence pri Evropski komisiji (DG IV), je izredno vplivna, hkrati pa tudi izredno dogmatična institucija v primerjavi z drugimi generalnimi direktorati. In nenazadnje, tudi na tem področju obstajajo drugačni modeli. Ameriški model konkurence temelji na

privatni aktivnosti, angleški pragmatično upošteva javni interes, nemški je podrejen industrijskemu pragmatizmu, japonski se zanaša na birokratsko prilagajanje.

In kje je tukaj Slovenija? Slovenska 'zamuda' pri podpisu in ratifikaciji pridružitvenega sporazuma⁵ nima samo negativnih posledic. Izkušnje ostalih držav kandidatka za polnopravno članstvo v Uniji, od katerih so imele nekatere že vsaj triletno izkušnje s pridruženim članstvom, bi lahko uporabili pri oblikovanju lastne strategije prilagajanja zakonodaje s področja konkurence. Toda tudi pri tej stvari je t.i druga stran. 'Zamuda' nam seveda omogoča, da se učimo na napakah drugih, kar pa istočasno pomeni, da nam časovna stiska ne dovoljuje učenja na lastnih napakah po načelu *learning by doing*. Druga dobra stran naše zamude pa je v tem, da se je vsa evforija, povezana z enotnim evropskim trgovom, že umirila tako v Bruslju kot v državah članicah. Politika konkurence je dobila bolj realistično osnovo, celotna integracija pa je postala še zlasti po zadnji reviziji ustanovitvenih pogodb - Amsterdamski pogodbi manj zapovedujoča kot bi to lahko bila, če se države članice ne bi soočale s številnimi problemi notranjega razvoja integracije že od prve medvladne konference leta 1991/92.

Slovensko približevanje Evropski uniji

Slovensko približevanje Evropski uniji poteka v okviru Evropskega sporazuma, ki je stopil v veljavo julija 1997. Slovenske izkušnje z Evropskimi skupnostmi, ki jih lahko le delno štejemo za predhodnice današnje Evropske unije, segajo v začetek sedemdesetih let, ko je takratna Jugoslavija sklenila prvi trgovinski sporazum z Evropsko gospodarsko skupnostjo. Te izkušnje so se kasneje širile še na druga področja v okviru Sporazuma o sodelovanju (Kooperacijskega sporazuma) med ES-i in SFRJ ter od leta 1993 med Slovenijo in ES-i. Vendar je bilo šele v zadnji sporazum (o pridruženem članstvu, asociacijski sporazum ali Evropski sporazum) vključeno tudi področje konkurence. Evropski sporazumi⁶ so pravzaprav edini asociacijski sporazumi, ki jih so jih sklenile ES-i/EU, ki vključujejo tudi določbe s področja urejanja konkurence, za katere se zahteva, da jih pridružene članice sprejmejo. Člen 65 Evropskega sporazuma RS-ES-i/EU⁷ povzema določbe členov

⁵ Slovenija je parafirala t.i. pridružitveni sporazum (Evropski sporazum) kot zadnja izmed desetih srednje- in vzhodnoevropskih držav, 15. junija 1995, podpisala ga je leto dni kasneje (10. junija 1996), ratificirala pa še leto kasneje (15. julija 1997).

⁶ Z Evropskimi sporazumi označujemo deset podobnih sporazumov med ES-i/EU in posameznimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami. Po vsebini so ti sporazumi, kljub drugačnemu imenu, podobni sporazumom o pridruženju, sklenjeni na podlagi 238. člena Pogodbe E(G)S. Z novimi oštevilčenjem, ki ga je uvedla Amsterdamska pogodba, gre za 310. člen PES. Več o različnih oblikah asociacijskih sporazumov, glej Ilesič 1983:234-235.

⁷ Polno ime sporazuma se glasi 'Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostimi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (Poročevalec DZ RS, 3. maj 1997).

85 in 86 Pogodbe ES /nova 81. in 82. člen/* (sporazumi med podjetji in zloraba prevladujočega položaja) in nadzora državne pomoči (92. člen /87/ iste pogodbe). Člen 69 zagotavlja nadzor nad javnimi naročili, kot ga poznamo iz PES. Pogodba pa ne omenja nadzora nad združitvami podjetij. Slovenija je dolžna prilagoditi zakonske določbe s področja politike konkurence v roku 3 let od veljavnosti pogodbe. Glede izvajanja določb konkurence je pravna razlaga drugačna. Vse tretje države podpisnice Evropskih sporazumov, torej tudi Slovenija, so dolžne začeti izvajati določbe evropske politike konkurence takoj, še preden v celoti prilagodijo svojo nacionalno zakonodajo evropski, pri čemer ni nikjer omenjena možnost prilagajanja (harmonizacije) določb in postopkov. Gre za neobičajen kompromis. Na eni strani se zahtevajo pomembne spremembe notranje zakonodaje, na drugi strani pa se zanika (ali neupošteva) načelo subsidiarnosti. Tretje države podpisnice Evropskih sporazumov tako ne bodo imele posebnosti v nacionalni zakonodaji na področjih, kjer bi lahko uporabili načelo subsidiarnosti. Primer Evropskega gospodarskega področja (EGP) in primer Sporazuma med EU in ZDA kažeta drugačno podobo. V primeru EGP ima celotna zakonodaja ES-i s področja konkurence (vključujoč tudi uporabo načela subsidiarnosti) neposreden učinek v vseh državah pogodbenicah, za njeno izvajanje pa je pristojen DG IV. V ameriškem primeru pa gre za uporabo načela prijateljskih odnosov med državami (*comity*), ki na eni strani temelji na sodelovanju na drugi strani pa na izvajanju notranje zakonodaje. Ena ali druga alternativa bi države srednje in vzhodne Evrope postavila v bolj enakopraven položaj s članicami EU. Na področju konkurence Evropski sporazumi zahtevajo od tretjih držav veliko, dajejo pa malo. Evropska skupnost se je pokazala kot izredno nezaupljiva in previdna partnerica, ko gre za urejanje odnosov na področju konkurence s pridruženimi državami.

Poleg Evropskega sporazuma moramo omeniti še 'Belo knjigo o pripravi pridruženih držav iz srednje in vzhodne Evrope za vstop v enotni trg Unije', ki jo je pripravila Evropska komisija, sprejel pa Evropski svet na sestanku v Essnu, decembra 1994 (objavljena je bila maja 1995). Čeprav gre za neobvezujočo naravo dokumenta, pa je iz njega izhaja jasno stališče ES-i/EU, da morajo pridružene članice sprejeti tako precedenčno pravo ES-i kot tudi nekaj določb drugega reda (kot na primer 'skupinsko izvzemanje' (*block exemptions*)). Bela knjiga določa tudi postopno uvedbo določb Uredbe o spojitvah (*Merger Regulation* 4064/89) ter določb 37./31./ in 90./86./ člena PES (monopoli in posebne pravice). Gre za večjo obveznost, kot jo imajo države članice, kjer je pravo ES-i direktno uporabno ob istočasnem obstoju različnih notranjih zakonov. Od pridruženih držav se zahteva, da sprejmejo večino evropske zakonodaje tudi v posameznih podrobnostih, pri oblikovanju katere niso niti sodelovale niti niso imele možnosti, da ocenijo njeno primernost glede na njihovo notranjo situacijo.

* Amsterdamska pogodba (zaradi razlikovanja z Maastrichtsko pogodbo jo imenujemo 'nova Pogodba o EU') je uvedla novo oštevilčenje členov Pogodbe ES (PES) in Pogodbe o EU (PEU) (Uradno prečiščeno besedilo PEU (Consolidated Version of the Treaty on European Union), CONF 4005/97 ADD 1). Kljub temu, da Amsterdamska pogodba še ni stopila v veljavo (sedaj se nahaja v procesu ratifikacije v vseh petnajstih državah članicah Unije), uporabljamo - v poševnem oklepaju - že nove številke členov.

Institucionalna ureditev

Ustava RS v 74. členu določa, da so prepovedana dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco. Sistemsko je ta ustavna določba razdelana v Zakonu o varstvu konkurence (Ur.l. RS, št. 18/93), za katerega lahko ugotovimo, da je vsebinsko usklajen s pravili EU, saj s sistemom generalnih klavzul povzema določbe zakonodaje ES-i. Res pa je, da bi ga bilo potrebno dopolniti v smislu njegove uporabe, saj nekateri sektorji (promet, skladiščenje, servisiranje) niso zajeti. Spremembe oz. dopolnitve so potrebne tudi glede prepovedi omejevalnih dogovorov, opredelitve prevladujočega položaja ter zlorabe položaja, preiskovalnih postopkov, poslovnih skrivnosti in pravice do obrambe (Agenda 2000-Mnenje o Sloveniji, 1997:46)⁹.

Organ, ki je pristojen za presojo dejanj, ki pomenijo omejevanje konkurence (vključno s t.i. tehničnimi opravili v postopkih v zvezi z dumpinškim in subvencioniranim uvozom¹⁰), je Urad RS za varstvo konkurence, ki je bil uradno ustanovljen leta 1994 in je odgovoren Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj. Pristojnosti s področja konkurence si Urad deli s Tržnim inšpektoratom RS, ki je pristojen za presojo dejanj, ki pomenijo neobjavljeno konkurenco, nedovoljene špekulacije ter omejevanje konkurence z oblastnimi akti.

Pri obravnavi vprašanja, ali je Slovenija sposobna zagotoviti transparentno politiko varstva konkurence in nadzora nad državno pomočjo, je potrebno izhajati iz usklajenosti pozitivne zakonodaje z določbami ES-i¹¹. Pri tem pa je pomembno, kako se zakonodaja tudi v resnici izvaja. Običajno se pri sklicevanju na neustrezno zakonodajo bistvo nahaja v premajhni učinkovitosti pristojnih organov. Evropska komisija je v oceni o slovenski usposobljenosti za članstvo v EU izpostavila potrebo po učinkovitem institucionalnem nadzoru, ob tem da bi morali imeti sodstvo, javna uprava ter subjekti, ki se na trgu neposredno soočajo s problematiko konkurence, ustrezno znanje o politiki konkurence ter zakonodaji s tega področja. Evropska komisija tudi ocenjuje, da bodo potrebne znatne kadrovske okrepitev Urada¹² ter večja pooblastila, da bodo izpolnjeni pogoji za učinkovit nadzor (Agenda 2000-Mnenje o Sloveniji, 1997:46).

V skladu s 24. členom Zakona o varstvu konkurence ima Urad RS za varstvo konkurence naslednje pristojnosti: ugotavljanje obstoja kartelskih sporazumov, sklepov in usklajenih ravnanj; sprejem in obravnava sporazumov; obravnava vertikalnih sporazumov; ugotavljanje obstoja prevladujočega položaja in zlorabe položaja; sprejem in obravnava združitev. Od leta 1995 do začetka leta 1998 je bilo na področju ugotavljanja obstoja kartelskih sporazumov obravnavano 13 pri-

⁹ Gre za dokument, ki ga je Evropska komisija objavila 15. julija 1997 pod naslovom: Agenda 2000 - Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji.

¹⁰ Uredba o dumpinškem in subvencioniranem uvozu (Ur. l. RS, št. 38/1994).

¹¹ Politika ES o konkurenci izhaja iz točke g. 3. člena /3(g)/ PES, ki določa, da mora Skupnost imeti "sistem, ki bo zagotavljal, da ne bo prihajalo do zlorab konkurence na notranjem trgu". Glavni področji sta protimonopolna zakonodaja in zakonodaja glede državne pomoči.

¹² V Uradu za varstvo konkurence so trenutno zaposlene štiri osebe. Podoben urad na Madžarskem zaposluje 105 delavcev, na Češkem 74, na Poljskem 159, v Romuniji pa celo 320.

merov, od tega sta se dva končala z dokončno sodbo o ničnosti sporazuma in prepovedi ravnanja, en postopek je v zaključni fazi, sedem primerov je v fazi preiskave, trije primeri pa so se končali s predhodno prepreditvijo kartelskega sporazuma na podlagi pogajanj. Na področju sprejema in obravnave kartelskih sporazumov (gre za predhodno priglasitev dopustnih izjem od generalne prepovedi) je bilo v istem obdobju obravnavano pet primerov. Na področju obravnave vertikalnih sporazumov so se od skupaj 16 primerov trije končali z izdano odločbo o ničnosti sporazuma in prepovedi omejitve, v sedmih primerih ni bila ugotovljena nobena kršitev, pet pa se jih nahaja v fazi preiskave. Na področju ugotavljanja obstoja prevladujočega položaja in zlorabe položaja je Urad obravnaval prav tako 16 primerov, od tega so se štirje zaključili z dokončno odločbo o ugotovitvi zlorabe in prepovedi ravnanja, v osmih primerih ni bila ugotovljena nobena kršitev, štirje primeri pa še čakajo na končno obravnavo. V obdobju 1995-98 so bili na Urad naslovljeni tudi štirje primeri s področja sprejema in obravnave združitve. Od tega sta se dva primera končala zaradi nedoseganja kriterijev po Zakonu o varstvu konkurence, en primer pa se je končal z izdajo dokončne odločbe o ugotovitvi opustitve priglasitve.

Glavni problem na področju politike varstva konkurence predstavlja sankcioniranje. Na podlagi dosegljivih podatkov lahko ugotovimo, da sodišče še ni izreklo nobene sankcije za gospodarski prestopok v zvezi z dejanji omejevanja konkurence, za katere je bil podjetjem predhodno vročena dokončna odločba.¹³

Državna pomoč ali subvencije (tudi vzpodbude) je deležna posebne pozornosti Evropske komisije, saj lahko pomeni aktivno politiko države pri povečevanju konkurenčnosti, na eni strani, na drugi strani pa ima lahko tudi negativno vlogo v smislu omejevanja konkurence. Subvencij zato ni mogoče obravnavati izključno s finančnega vidika oziroma s stališča trenutnih makroekonomskih in mikroekonomskih učinkov, temveč predvsem z vidika vpliva na konkurenco. Država ima vedno možnost, da preko organov prepreči omejevanje konkurence s strani različnih subjektov na trgu. Pri politiki subvencij pa se srečamo z drugačno vlogo države. Gre za voljo države, da omeji konkurenco. Nepravilna politika subvencij pomeni neposreden negativen vpliv države na svobodno konkurenco. Slovenija še ni sprejela sistemskega predpisa, ki bi opredeljeval subvencije kot dopustne, pogojno dopustne in prepovedane, kot to določa 'Sporazum o subvencijah in izravnalnih ukrepih'.¹⁴

¹³ Zakon o varstvu konkurence v 30. do 33. členu določa denarne kazni za gospodarske prestopke tako za pravne kot fizične osebe. Višina kazni za pravne osebe se giblje za posamezne prekrške od najmanj milijona do najmanj treh milijonov tolarjev.

¹⁴ Omenjeni sporazum sodi v 'paket sporazumov' iz urugvajskega kroga multilateralnih trgovinskih pogajanj v okviru GATT-a. Je integralni del Marakeškega sporazuma o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije. Sporazum o ustanovitvi STO je Državni zbor RS ratificiral in je skladno z določbami ustavnega zakona možna direktna uporaba. Omeniti je potrebno, da je Slovenija ustanovna članica STO.

Zaključek

V politiki (zaščite) konkurence se kaže vsa kompleksnost povezav in protislovij med posameznimi, posebnimi in splošnimi interesi. Ko govorimo o zaščiti konkurence, mislimo pri tem na svobodno konkurenco, ki je sicer 'svobodna', ni pa nujno, da je tudi pravična. Enotni standardi delovanja še ne zagotavljajo tudi enotnosti pogojev delovanja. Tisto, kar je dobro za posameznika, ni nujno dobro tudi za podjetje, tisto, kar je dobro za določeno podjetje, ni nujno dobro za vsa podjetja oz. vse panoge in tisto, kar je dobro za podjetje, ni nujno dobro za državo. S približevanjem Slovenije Evropski uniji smo dodali še četrty element: tisto, kar je dobro za Slovenijo, ni nujno dobro tudi za Unijo (seveda velja tudi obratno).

Kljub vsem pomanjkljivostim na področju politike konkurence, ki jih je ugotovila Evropska komisija v svojem mnenju o slovenski prošnji za članstvo v EU, pa moramo biti tudi realni. Iluzorno bi bilo pričakovati, da bo Slovenija v sedmih letih od razglasitve neodvisnosti (četudi je sedem bajeslovno število) uspela doseči na področju politike konkurence vse tisto, za kar so ZDA potrebovale 117 let in Evropske skupnosti/Evropska unija 40 let.

LITERATURA

- Fingleton, J., E. Fox, d. Neven in P. Seabright. 1996. *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*. London: CEPR.
- Gros, Daniel in Alfred Steinherr. 1995. *Winds of Change: Economic Transition in Central and Eastern Europe*. London, New York: Longman.
- Ilešič, Mirko. 1983. *Pravna ureditev Evropske gospodarske skupnosti*. Ljubljana: ČGP Delo.
- Ilešič, Mirko. 1996. *Pravo Evropske skupnosti: praktikum*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Porter, Michael. 1992. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Rudden, Bernard in Derrick Wyatt (ur.). 1993. *Basic Community Laws*. Oxford: Clarendon Press.

Pravni viri

- Agenda 2000 - Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
- Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. CONF 4005/97 ADD 2.
- Consolidated Version of the Treaty on European Union. CONF 4005/97 ADD 1.
- Predlog zakona o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani. Poročevalec Državnega zbora RS, št. 12/1997.
- Sporazum o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije, Ur.LRS, št. 36/1995.
- Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo. Poročevalec Državnega zbora RS, št. 4/1998.
- Ustava Republike Slovenije z dne 23. decembra 1991, Ur.LRS št. 33/91.
- Zakon o varstvu konkurence, Ur.LRS, št. 18/1993
- White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. Bruselj, COM (95)163

EU: PRILOŽNOSTI SLOVENIJE

Intervju z donedavnim vodjo Misije RS pri EU v Bruslju veleposlanikom dr. Borisom Cizljem*

Svetličič: Kako je potekalo približevanje Slovenije k EU s perspektive vaših petletnih, osebnih izkušenj? Kako vidite uspehe pri tem in kakšne so bile temeljne ovire in problemi?

Cizelj: V pogojih, ki niso bili vedno posebej ugodni, smo dosegli dobre rezultate. To nam povedo drugi, ki so objektivnejši opazovalci dogajanja od nas samih. Predvsem smo iz statusa nekdanje jugoslovanske republike postali ena od vodilnih kandidatk za polnopravno članico EU. Mnogim pri nas se to zdi samoumevno, kar pa ni res.

Imeli smo več prijateljev kot smo si predstavljali, morda pa smo od njih preveč pričakovali, ko smo bili soočeni z italijanskimi blokadami. Nekateri so verjetno pričakovali, da se bo cela Unija ali vsaj katera od članic, v imenu pravičnosti, brezrezervno postavila na našo stran. To ni bilo realno in zato ni čudno, da mnogi t.i. španski kompromis niso sprejeli kot dober diplomatski rezultat. Mnogi so ga doživljali kot nepotrebno popuščanje ter verjeli, da se nam s pridružitvijo nikamor ne mudi. Slišati je bilo argumente, da mora biti EU enako zainteresirana za nas kot smo mi za EU. Vsak kompromis je sprejemljiv v tolikšni meri, kolikor uspeš zaščiti-ti svoje bistvene interese, moraš pa tudi nekaj žrtvovati.

Svetličič: Verjetno je tudi premalo zavedanja, da se priključujemo k nekemu že obstoječemu klubu, ki ima že svoja obstoječa pravila. ...

Cizelj: To je sedaj Sloveniji vsaj načeloma jasno, ampak mogoče pri mnogih to še vedno ni v celoti sedlo v zavest in je bolj deklarativno. Morda se vendarle ne zavedamo dovolj, da članstvo v EU ni mogoče brez sprejemanja vseh temeljnih načel komunitarne ureditve (Acquis communautaire). Izjeme, ki jih bomo dosegli skozi pogajanja in prehodna obdobja, ne bodo pomenile odstopanja od načel, od sistema, ki so ga članice gradile skoraj pol stoletja.

Svetličič: Kako vidite "zgodovino" slovenskega približevanja EU skozi prizmo vaših osebnih izkušenj v Bruslju? Kakšne nauke, morda sporočila lahko iz tega potegnemo za sedanjo fazo vključevanja v članstvo?

Cizelj: Veleposlaniki se praviloma težko izognejo skušnjavi, da bi dogajanje v obdobju svojega mandata interpretirali v luči svojega "prispevka". Periodizacija naših odnosov z EU je v bistvu zelo preprosta. Mi smo leta 1993 podpisali ko-

* Z veleposlanikom dr. Borisom Cizljem se je pogovarjal prof. dr. Marjan Svetličič, dekan Fakultete za družbene vede.

operacijski sporazum, s čimer so naši odnosi dobili pogodbeno osnovo. Seveda s tem datumom ni začelo sodelovanje med Slovenijo in Evropsko unijo, ampak se je zaključilo neko obdobje. Drugo obdobje je bilo med 1993 in 1996, ko smo sklenili pridružitveni sporazum in istega dne vložili prošnjo za sprejem v polnopravno članstvo. To se je zgodilo prvič in ko sem prišel s tem predlogom, so bili marsikje ugovori in pomisleki, končno pa so formalisti popustili in priznali, da ni razloga, da ne bi tega storili na isti seji Sveta.

Končno je prišlo tretje obdobje, ki se je zaključilo 31. marca letos, ko smo odprli pogajanja. V tem času je morala Slovenija nadoknaditi veliko zamujenega, v tem smo uspeli in to lahko štejemo kot velik uspeh, saj smo praktično postali pridruženi šele dve leti ali celo dve in pol leti za ostalimi iz srednje oz. vzhodne Evrope. To ni bilo enostavno.

V tem času so te države naredile že veliko in nekatere od teh njihovih dosežkov smo morali z velikom naporom in trdom ujeti. Vendar nam je to v globalu uspelo v relativno kratkem času. Najboljši dokaz za to je, da smo dobili dobro znani vprašalnik kot zadnji (prej namreč nismo izpolnili formalnih pogojev), oddali pa smo ga kot prvi. Kvaliteta odgovorov vprašalnika je bila ocenjena s strani Komisije kot nadpovprečna. S tem smo dokazali, da se je Slovenija sposobna, ne glede na omenjene zamude, enakopravno vključiti.

Drugo so vse institucionalne zadeve (oblikovanje koordinacijskih mehanizmov, teles itd.). Tudi tukaj smo objektivno startali z zamudo, vendar je to sedaj v glavnem poravnano in med nami in ostalimi kandidatkami ni več bistvenih razlik.

Svetličič: Kakšne so sedaj naše naloge v I. fazi pogajanj in zatem v II. fazi?

Cizelj: V postopku analitičnega pregleda komunitarne ureditve se bomo soočali s tem, koliko smo dejansko pripravljeni, prilagojeni in usposobljeni za življenje v Uniji in kolikšne so event. razlike med nami in najbolj naprednimi ostalimi kandidatkami iz srednje Evrope. To je danes zelo težko ocenjevati, ker so po različnih področjih bistvena odstopanja. Približno v polletnem obdobju pa bo to bolj jasno. Še zlasti sedaj, ker je, zahvaljujoč odločitvam Komisije in šefa skupine za širjenje van der Pasa, prišlo do časovnega zblizanja t.i. multilateralnega in bilateralnega "screeninga" oz. analitičnega pregleda komunitarne ureditve. Omenjeni pregled bo organiziran tako, da bodo šli najprej po vseh 31 pogajalskih poglavjih z vsemi državami skupno (t.i. predstavitveni pregled), le nekaj dni po multilateralnem pa bodo že imeli vsi tudi svoj bilateralni pregled. Za prvih 8 poglavij bo praktično že do junija oboje opravljeno. Potem pa so že določeni datumi za nadaljnja 4 poglavja. Seveda se o pogajanjih lahko veliko govori, toda osnovna pravila moraš sprejeti, kar so nam večkrat povedali: o tem se načeloma ne moraš pogajati, pogajaš se lahko samo o tem, kako in kako hitro jih boš izpolnil. Drugo pa je, kako bo potekal sam proces pogajanj - morda je o tem še prezgodaj govoriti in verjetno se ne bodo začela pred decembrom. In do takrat se bomo morali prvenstveno skoncentrirati na to, da se temeljito seznanimo z vsemi najmanjšimi podrobnostmi ureditve, da ugotovimo, kje v praksi, ne samo po splošnih načelih v Uniji, so določene izjeme in odstopanja itd. in seveda to uporabiti kot argument v pogajanjih, da država v

tranziciji, v kakršni smo, v Srednji Evropi ne more biti bolj katoliška od papeža. Vsaj s prihodnjimi obdobji nam mora biti omogočeno, da bo ta proces dovolj organski, da ne bi bilo destruktivnega odpiranja, ki bi škodilo gospodarskemu razvoju. Izjemno pomembno je, kako bo vse funkcioniralo znotraj delovnih skupin, ki smo jih sedaj uskladili s pogajalskimi poglavji, ki jih imajo v Komisiji. Tukaj bo znotraj posameznih ministrstev in sektorjev izjemno veliko dela pri oblikovanju rešitev in naših pogajalskih pozicij. Soočamo se z vprašanji, ki zadevajo več ministrstev in bodo včasih tudi interesi različnih ministrstev nasprotni. Zato bo treba iskati na nivoju vlade nacionalno sprejemljiv kompromis.

Svetličič: Verjetno se strinjate s tezo, da se ne bo potrebno pogajati le z "Brusljem", pač pa vsaj toliko tudi doma.

Cizelj: Na koncu bo prišlo tudi do pogajanj med nosilci različnih interesov, kar je povsem normalno za demokratično družbo in za transparentni proces iskanja pravih rešitev, ampak pred tem bo seveda še pot oz. proces usklajevanja. Na osnovi informacij, ki jih bo Slovenija dobila preko svoje Misije v Bruslju, in preko svojih kontaktov v državah članicah in seveda ob zelo trezni presoji, kaj je naš interes, bomo prišli do faze, ko se bo treba tudi med raznimi nosilci različnih interesov pogajati in tu bodo imeli vlada, parlament in politične stranke zelo zahtevno naloge pri oblikovanju nacionalnega soglasja.

Svetličič: Javnomenjske raziskave nedvoumno kažejo večinsko podporo članstvu Slovenije v EU. Vendar bodo na poti v Evropo gotovo tudi ovire, težave. Ali pričakujete velika nihanja pri tej podpori? Kako to preprečiti? Ali je pravilno predstavljati procese integracije v EU realno, brez olepševanja?

Cizelj: To je zelo kompleksno vprašanje. Skušal ga bom komentirati po segmentih. Sem absolutno zagovornik realnega pristopa. Hkrati sem zagovornik tega, da se temeljito in čimbolj poglobljeno ugotavlja stroške in prednosti integracije. V tem smislu niti države članice niti vse države kandidatke še niso naredile dovolj.

Vsi podatki, s katerimi sem seznanjen, govorijo v prid oceni, da je naš interes, da se priključimo čimprej, ne sicer nerealno hitro ne pa tudi prepočasi.

Drugo je javna podpora, ki je odvisna variabla v odnosu do informacij s katerimi ljudje razpolagajo. Zavzemam se za čim več objektivnih in dovolj kompleksnih informacij, da bodo ljudje videli, kaj vse nam prinaša članstvo, ne samo, da se samo v nekaterih elementih ljudje zavedajo negativnih posledic, torej informacij o vseh elementih, negativnih in pozitivnih.

Javnomenjski projekt, ki ga vladni urad za informiranje pravkar pričinja preko konzorcija specializiranih organizacij, bo imel pomembno vlogo. Drugič, treba je proučiti in videti primere drugih držav. Avstrijci so, kot pravijo poznavalci, šli na nerealno obljubljanje, kako bosta tekla med in mleko v Uniji. Cene so sicer res nekoliko padle - ne pa za vse proizvode enako. Nekateri kmetje so na koncu izračunali, da je njihov dohodek manjši kot je bil prej, ko so začeli dobivati dohodkovno podporo iz Bruslja in ne več iz avstrijske blagajne. Menim, da je pomemb-

no, da se dovolj pozornosti posveti, prvič, ugotavljanju učinkov in drugič seveda diseminaciji informacij o tem. Ravno tako pomembno je, da nihče ne sme imeti iluzije, da lahko državo pripelje v EU vlada sama. To je nacionalni projekt številka 1. Ker je tako, to mora biti interes in dejavnost vseh faktorjev družbe od političnih strank do parlamenta, ki ima izredno pomembno vlogo. Politične stranke lahko preko svojega članstva, ne glede na različne poudarke ali različno stopnjo podpore posameznim delom projekta, veliko prispevajo k temu, da bodo ljudje pogajanja spremljali od samega začetka, da bodo na koncu na referendumu potrdili tisto, kar bo rezultat pogajanj.

Svetličič: Slovenci z vstopanjem v Evropsko unijo delamo zgodovino. Občutek pa imam, da se tega premalo zavedamo, da nas preveč okupirajo le domače zadeve, da se ne zavedamo dovolj zgodovinskih razsežnosti tega koraka. Intervju z Janezom Stanovnikom na TV je primer tega. Niti enega vprašanja ni bilo o Evropi in vendar je to Slovenec, ki je bil najvišje v hierarhiji mednarodnih organizacij in bi ga bilo verjetno koristno kaj povprašati o svetovnih dogajanjih.

Cizelj: Ujel sem dobršen del tega intervjuja, ki je bil nedvomno zelo zanimiv, in opazil sem, da se je vrtel okoli vprašanj iz preteklosti, ki pa jih mi kot narod, kot država še nismo razrešili in nas to muči.

Vtis imam, da je pravzaprav v naših javnih razpravah in v današnjem življenju Slovencev Evropa močno prisotna, tako da morda ne gre niti toliko za obseg, za količino, čas, ki ga posvečamo Evropi, ampak bolj mogoče za to, kako bi to pozornost, ki jo poklanjamo EU, še boljše strukturirali, da bi se naslonili na bolj kvalitetne informacije, da bi bil zato učinek tovrstnih razprav še večji.

Zdi se mi tudi, da so pri nas v evropske razprave še premalo vključeni strokovnjaki iz gospodarstva. Verjamem, da ima evropska ideja v Sloveniji dva milijona podpornikov, to sta dva milijona potrošnikov. Naše vključevanje v Evropo je za slovenskega potrošnika interesantno z več vidikov. Z vidika zagotavljanja večje pestrosti ponudbe, zagotavljanja proizvodov in storitev po ugodnejših cenah itd., kar tudi ni nepomembo. Res je sicer, da bo naše vključevanje v EU pospešilo prestrukturiranje, kar bo zmanjšalo zaposlenost v določenih panogah, povečalo pa v drugih. Prehodno bo to pomenilo zmanjšanje dohodka pri delu zaposlenih, ampak trdno sem prepričan, da bo to zmanjšanje bistveno manjše od povečanja realne kupne moči, ki bo rezultat večje konkurence. In končno, razvojno gledano, pomeni večja odprtost trga vzvod večje konkurenčnosti, kar pa je garancija za še bolj dinamičen razvoj. Nobena družba, ki je bila zaprta, se ni uspešno razvijala. To ne velja samo za gospodarstvo, to velja na koncu koncev tudi za področje kulture, umetnosti itn.

Svetličič: Problem pa je, da bo do teh pozitivnih učinkov prišlo na srednji in dolgi rok, na krajši rok pa ljudje vidijo predvsem stroške. In to vpliva na razpoloženje.

Cizelj: Mi nismo v tem edini. Ob več priložnostih sem prav zaradi tega kritiziral predstavnike Evropske komisije in držav članic. Namreč, ko govorijo o širjenju uni-

je - razen neke splošne ideje, da bo širjenje vendar na koncu koristno za vse - se v neposrednem obravnavanju veliko več zadržujejo na vprašanju stroškov kot pa na koristih. Zato sem tudi predlagal projekt, ki naj postreže z argumentacijo, ko bo to najbolj potrebno, t.j. enkrat koncem prihodnjega leta.

Svetličič: Eden od večjih strahov pri nas je strah pred izgubo suverenosti ali izgubo kulturne identitete. Kako komentirate ta strah?

Cizelj: Jasno mi je - zlasti glede na kratko obdobje naše neodvisnosti - da so ti pomisleki in strahovi prisotni. Na koncu koncev so v neki obliki taki strahovi bolj ali manj prisotni tudi v delu držav članic. Zato človek tega ne more obsojati ali pa omalovaževati. Mislim pa, da je naloga vseh, ki se ukvarjajo na kakršenkoli način s pripravo na življenje v Uniji, da se z realnimi dejstvi te strahove reducira na sprejemljive okvire. Dejstvo je, in tega se mogoče premalo zavedamo, da nobena od malih držav, ki se uspešno in pospešeno razvijajo (npr. Portugalska ali Grčija, Irska, Luksemburg, ki je sicer primer zase) nima resnih pomislekov. Tudi Danska ne, ki sebe vidi kot majhno državo, ne glede na geografske razsežnosti. Bral sem članek o tem, da se Danci, odkar so v Uniji, počutijo varnejše oz. ne čutijo da bi izgubili svojo identiteto. Na koncu koncev ne vidim, da bi bili Nemci manj Nemci, odkar so v EU. Kar je po moje pomembno, je zavedati se, da integracija kot je zastavljena in kot je sprejemljiva za države članice, ne pomeni oblikovanje federacije. Še manj gre za oblikovanje unitarne države. Gre za to, da se gradi nek nov tip suverenosti, ko narodi in države sprejemajo, da v lastnem interesu združujejo nekatere odločitve na ravni Unije in tem smislu združujejo suverenost, jo poverijo organom, ki so pod stalno in učinkovito demokratično kontrolo. Po drugi strani pa zelo ljubosumno čuvajo določene pravice, ki jih ne prepuščajo komunitarnim organom in kjer dosledno odločajo na t.i. medvladni ravni; en sam minister dvigne roko in zadeva ne more biti sprejeta, dokler ni sprejemljiva za vse. Seveda je za vse interesantno, da se bo obseg t.i. večinskega glasovanja razširil, da bo to pospešilo učinkovitosti institucij odločanja. Prav tako pa je za vse članice sprejemljivo, da nekatera bistvena vprašanja še naprej ostajajo predmet veta vsake države članice.

Svetličič: Skratka, majhne države bodo imele vedno v sistemu nadproporcionalno težo v primerjavi z velikimi, čeprav morda manj kot dosedaj ...

Cizelj: ... morda manj, ker je pač to zaradi geometrije nujno. Ampak še vedno bodo zastopane več kot proporcionalno, kar je tudi neka dodatna garancija za njih. Poleg tega pa se moramo zavedati, da bo verjetno sistem odločanja postal vse bolj kompliciran in bodo pri nekaterih zadevah kompenzirali sam občutek večjih držav, šli na dvojno ponderiranje po številu držav, glede na velikost prebivalstva itn. Drugič pa bo sistem, ki se pripravlja za posamezen tip odločitev, omogočal, da se tudi samo male države povežejo, in če bi bila neka odločitev za njih nesprijemljiva, lahko s solidarno akcijo zadevo blokirajo.

Svetličič: Na vsak način pa je vpliv velikih in malih članic odvisen od znanja. Znanje o predmetu in znanje o procedurah, ki so v Bruslju vsak dan bolj komplikirane, skratka od kadrov. Če bomo imeli dobre kadre, bomo imeli več od članstva in manj, če bomo imeli slabe kadre.

Cizelj: To je nedvomno velika resnica in tega se seveda vse države članice zelo dobro zavedajo in se na to pripravljajo. Usmerjajo, vzpodbujajo in organizirajo šolanje in pridobivanje izkušenj za svoje kadre, ki potem lahko učinkovito zastopajo njihov interes v evropskih institucijah. Že danes bi morali začeti pripravljati 150-200 ljudi, ki jih bo Slovenija lahko imela v aparatu Komisije. Nekateri bodo lahko zasedali zelo visoke in odgovorne položaje, ampak moramo vedeti, da v primeru, če ne bodo izpolnili pogojev, ki veljajo, Slovenija ne bo mogla izkoristiti in pokriti svoje kvote. In zato je treba že danes na to misliti, tudi če nas loči do datuma vstopa še 4-5 let ali mogoče še več.

Svetličič: Vlaganja v visoko šolstvo gotovo ne odražajo, da se tega vlada in poslanci zavedajo.

Cizelj: Mislim, da bo temu treba posvetiti zelo hitro ustrezno pozornost, če nočemo, da bodo naši interesi trpeli.

Svetličič: Poudarjate pomen nacionalnega konsenza, ki naj bi bil nadstrankarski. V vsakodnevni politiki pa smo često ujeli v ozke strankarske interese. Tudi pogajalska ekipa ne bo izolirana od strankarskih vplivov. Mislite, da bo lahko varno krmarila v skladu z nacionalnimi interesi in se izogibala strankarskih stranpoti in kratkoročnih kupčkanj?

Cizelj: To nedvomno ne bo enostavno, vendar mislim, da se je Slovenija odločila za zanimiv, izviren, in izkušnja bo pokazala, morda tudi najboljši koncept, da je šla na ožjo pogajalsko skupino, ki je, kolikor je to le mogoče, depolitizirana, ki naj bi preživela tudi naslednje volitve, kajti verjetno do takrat še ne bomo polnopravni člani. Ker bodo takrat pogajanja najverjetneje še tekla, bi bilo zelo nevarno, če bi se v tem momentu celotna ekipa zamenjala, nimam pa nobenih iluzij o tem, da naj ne bi bila pogajalska ekipa deležna vseh negotovosti, pritiskov in težav, ki jih nosi pač naša dosežena stopnja demokracije.

Prepričan sem, da bo pogajalska skupina uspela opraviti svoje delo v sorazmernju z doseženo prilagojenostjo Slovenije komunitarni ureditvi. Če pa bomo v tem zaostajali, ni treba pričakovati, da bi pogajalska ekipa lahko dosegla čudeže. Hkrati ne bi smeli pozabiti, da se pogajalska skupina pogaja v imenu vlade oz. pripravlja delo na pogajanjih, na koncu pa so ministri in končno predsednik vlade tisti, ki odločajo. Spomnimo se le avstrijskega primera. Ko je na koncu prišlo do tistih dveh, treh ključnih vprašanj - so celo noč sedeli in predsednik vlade in zunanji minister in zahvaljujoč takratnemu predsedniku Evropske komisije Delorsu je bil izoblikovan kompromis, ki je bil sprejet z obeh strani in na osnovi katerega je Avstrija lahko podpisala in pristopila. Nočem napovedovati, da bo pri nas isto,

ampak ni mogoče izključevati, da bo na koncu ostalo nekaj ključnih vprašanj, o katerih se bo v sklepni fazi pogajal predsednik vlade. To so praviloma resnično delikatne in tudi politično zahtevne dileme, o katerih se pogajalska ekipa ne bo pogajala, ampak se bodo pogajali direktno najvišji državni predstavniki. Mislim, da je to treba vedeti.

Ob tem naj še enkrat poudarim, da je primarno prilagajanje, nikoli pa ne smemo pozabiti, da gre za nacionalni projekt, ki mora zajeti vse nosilce ključnih interesov v državi in samo, če bodo vsi ti primerno vključeni, oziroma če bodo resnično nosilci procesa, ki naj vodi do predlogov za pogajanja, potem bodo lahko pogajanja uspešna. V nasprotnem primeru bodo seveda pogajalci deležni kritike, kot je bilo že v antičnem obdobju, vendar ne za svoje napake.

Svetličič: Sprašujemo se tudi o rokih: kdaj bomo postali polnopravni člani. Človek se ne more znebiti vtisa, da smo včasih ujetniki teh rokov. Pomembno je, da pridemo noter in da bo to dvignilo blaginjo prebivalstva, ne pa toliko, ali bo to 1. januarja tega in tega leta, katerega leta itd. Ne velja biti ujetnik rokov.

Cizelj: Absolutno se strinjam s tem. Je pa seveda tako, da se je v realnem življenju zelo težko izogniti nekim delovnim rokom. Rok, ki je postavljen v naši strategiji, je definiran kot ciljni datum. Dobro se zavedamo, da je odvisno od obeh strani, ali bo to tudi dejanski datum. Po mojem prepričanju, si je treba prizadevati, da pridemo v EU čimprej bo mogoče, ne pa tako, da bi bili interesi žrtvovani zaradi prestižnih vprašanj, ali je to leto 2003 ali 2004. Odločali bodo tudi politični in psihološki faktorji, celotna skupina 6 držav verjetno ne bo mogla kar v nekem trenutku vstopiti. Ampak kot je rekel komisar Van den Broek ob odpiranju pogajanj, gre za proces, ki odpira več stez in vsaka država si lahko izbere svojo stezo, ki ustreza njenim možnostim, interesu, motivaciji. Osebnostno sem dobil občutek, to je zabeleženo tudi v dokumentu, ki govori o Sloveniji, da na nek način opažajo, da je motivacija pri nekaterih drugih kandidatkah celo močnejša kot pri nas. Slovenci na splošno mislimo, saj gremo v EU, ampak, saj se nikamor ne mudi. To ni res. Ni vseeno, ali je to leta 2005 ali 2015. Gre za ekonomske, kakor tudi za politične in strateške razloge in mislim, da ni vseeno, kdaj jih uresničimo. Seveda pa ne hitrost na račun vitalnih interesov.

Svetličič: Prej smo se pogovarjali o suverenosti, identiteti ... Agenda 2000 je bil prvi dokument, ki je bil s strani Komisije preveden v slovenščino, kar lahko dokazuje, da jezik ne bo tako ogrožen, da lahko dobiš z vključevanjem v Evropo manevrski prostor za svojo kulturo. Mislim, da je več plusov kot minusov, vsaj tak občutek imam.

Cizelj: Tako je. Če bi se Slovenija hipotetično odločila, da se ne vključi v EU, bi to pomenilo, da se slovenskega jezika v Bruslju ne bo slišalo. S članstvom v Uniji pa si Slovenija zagotovi, da bo njen jezik eden od uradnih jezikov te grupacije, ki je že danes največje enotno tržišče na svetu, na katero odpade 20% svetovne trgovine, ena tretjina vseh vhodnih investicij, skoraj polovica vseh svetovnih izhodnih inve-

sticij. Članstvo v EU je zgodovinska priložnost, ki jo imamo, in seveda ob tem, kar so izkušnje že pokazale za vrsto majhnih držav, ki so se priključevale Uniji, bi bilo nedvomno lahkomišelnost, če bi se Slovenija tej možnosti odpovedala ali bi si dopustila, da se ta perspektiva realizira nekoč v daljnji prihodnosti.

Svetličič: Nekateri pravijo, da bi se morale kandidatke več medsebojno usklajevati v teh pogajalskih procesih, drugi pa pravijo da to ni mogoče. Kaj menite o tem?

Cizelj: V imenu Slovenije sem bil dvakrat v Pragi na sestanku pogajalcev z ostalimi državami, za naslednji sestanek pa smo dogovorjeni, da bo v Sloveniji. Nedvomno je vrsta vprašanj, kjer si države kandidatke z medsebojnimi informacijami lahko pomagajo. Tu ne gre za neko komplotiranje proti Bruslju, kar bi bilo seveda nerealno, ker končno, vsi vemo, kdo ima v rokah škarje, da ne rečem tudi platno. Toda, ko bo prišlo do sklepne faze pogajanj, bo to nedvomno bilateralni odnos med vsako državo in EU. Takrat bo manj možnosti za neposredno ožje sodelovanje. Vendar se mi zdi, da bo velik del pogajalskega procesa pravzaprav bolj transparenten, kot so bili ti procesi doslej. Za Avstrijo se je približno vedelo, ampak so zadeve držali precej zaprto. Švedska pa se je odločila za popolnoma drugačno strategijo. Nekatere druge države pa so se pogajale na drug način in to v zelo ozkih vladnih krogih.

Naj dodam še nekaj v zvezi z gospodarstvom, o čemer je bilo prej govora: v pogajalski skupini imamo predstavnika Gospodarske zbornice, to je podpredsednik Stantič. Vendar pa je, ko govorimo o vključenosti gospodarstva, nadvse pomembno to, da bodo vsi mehanizmi zagotovili, da bo prišlo do pravih komunikacij in interakcij, da bodo šle informacije v obe smeri in da bo pogajalska skupina natančno vedela, kje so težave, kje so interesi, ki jih je treba zaščititi in najti rešitev. To je zelo pomembno.

Svetličič: Zdi se, kot da gospodarstvo nima nekega lobija. Res pa je tudi, da se prav podjetja verjetno najbolj intenzivno prilagajajo, nimajo pa svojega zagovornika v strankah ali v glavnih političnih opcijah, tako kot npr. kmetijstvo.

Cizelj: To je verjetno res, je pa očitno, da je bilo gospodarstvo že v teh letih prestrukturiranja prav zaradi močne vključenosti v menjavo z Unijo, prisiljeno se do določene mere avtonomno prilagajati, je pa naloga vlade oz. države, da zagotovi, da bo prišlo do raznih sporazumov. Če vlada ne bo zagotovila, da se Slovenija čimprej vključi, potem znamo imeti resne gospodarske težave. Čudi me, da glas gospodarstva ni močnejši. Lahko da gospodarstvo to postavlja, ampak potem očitno nekaj v tej komunikaciji ne funkcionira. Verjetno slovenska podjetja še kako čuti-jo, kako je to za njih pomembno in bi verjetno lahko našla kanale, kako ta svoj interes predstaviti in zagotoviti, da ga bo vlada upoštevala in ustrezno ravnala. Recimo to, da bo višegrajski trojki v nekaj mesecih uspelo skleniti sporazum, ki zagotavlja vzajemno priznavanje certifikatov. Če se mora nek uvoznik v EU odločiti, ali bo nek proizvod kupil od Čeha, ker bo zadeva formalno urejena, ali od nas, kjer teh stvari ne bomo imeli urejenih, se bo verjetno odločil za prvo.

Svetličič: Pot ne bo lahka. Kateri bodo najtrši pogajalski orehi? Doslej smo imeli zelo veliko preglavic s tujo lastnino, zemljo, spremembo 68. člena, tujimi investicijami, kjer še vedno niso vsi prepričani, ali so potrebne.

Cizelj: Na to je možno odgovoriti na več nivojih. Prvo je, kaj nam bo najtežje sprejeti? Zdi se mi, da zna biti tudi vprašanje liberalizacije trga nepremičnin še zelo zahtevno. Verjetno bomo plačali, ker se ta kampanja ni že prej začela in ker niso ljudem dovolj prezentni razlogi, zakaj se v bistvu ni treba bati. Kdorkoli pozna cene nepremičnin po Evropi, mu je jasno, da je to že naša najučinkovitejša naravna zaščita. Drugič, razprodaje ni bilo v nobeni državi, ki ima popolnoma liberalni pristop do nepremičnin. In tretjič, tudi ta t.i. "zaščitna zakonodaja" je nek dodaten mehanizem, ki lahko prepreči, da ne bi prišlo do pretiranega prometa z nepremičninami. Nesprejemljivo bi bilo, če bi zaradi masovne prodaje prišlo do spremembe na delih našega nacionalnega prostora.

Ocenjujem, da za nas tudi kmetijstvo ne bo kak trd oreh. Mislim da smo v cenah in nivoju zaščite že zdaj zelo primerljivi z EU, drugič pa je nivo dohodka kmetov tak, da se ne postavljajo isti problemi, kot jih imajo drugod po srednji Evropi. Kar se tiče tujih investicij menim, da je to področje, kjer nas čaka še kar nekaj dela, kajti prepričan sem, da je v našem interesu narediti več, da bo do večjega priliva evropskega kapitala prišlo. Slovenije se je že prijela ocena, da se izogiba tujega kapitala in da ni zainteresirana za tuje naložbe. Nekaj teh nesrečnih primerov, ki jih je seveda tuji tisk temeljito obdelal, nam je v tem smislu naredilo veliko škodo. Če primerjamo s tem, kar se dogaja v ostalih državah srednje Evrope, imamo dejansko še veliko postoriti. Generalni problem Slovenije je, da smo mlada država, ki še vedno nima izkušene javne uprave z ustreznimi strokovnimi kadri in tu bo treba v nekaj letih, ki so pred nami, narediti še zelo veliko.

Svetličič: Kaj pa transport? Tudi to je občutljivo področje.

Cizelj: Priznati moram, da teh argumentov in tega razmišljanja sploh ne razumem. Ne poznam razvite države, ki ne bi bila hkrati tudi razvita tranzitna država. Teza, ki jo je bilo slišati pred nekaj leti, češ, če je že treba, bomo delali štiripasovno cesto, več ko to pa nikakor ne. Če je na nekaterih odsekih pri nas potrebno narediti šestpasovnico, se jo pač naredi. Promet bo šel hitreje, manj bo onesnaženja, manj nesreč. Tistih nekaj dodatnih metrov asfalta, ob tem, da smo najbolj zelena država v Evropi, verjetno ni problem, če gre za to, da bo promet, ki bo šel tako ali tako čez nas, šel hitreje in manj škodljivo za nas.

Svetličič: Kaj so glavne prednosti oz. koristi, ki jih bomo imeli na kratek, srednji in dolgi rok z vključevanjem v Evropo, od varnostnih do ekonomskih, političnih itd.

Cizelj: Če začnemo z najsplošnejšo prednostjo, ki jo vključitev v EU zagotavlja, bi omenil neko varnost v najširšem smislu besede. Ne gre samo za vojaško varnost, ampak za neko vpetost, vsidranje v razvit, napreden, demokratičen sistem bogatih civiliziranih držav, ki so naše zgodovinsko okolje in kamor se na nek način

vračamo po 70 letih drugačne povezave. Hkrati pa je lahko večje odpiranje našega tržišča tisto, ki nam bo na srednji in daljši rok prineslo pomembne ekonomske koristi. Večja konkurenca bo dvignila kvaliteto našega poslovanja, delovanja in razmišljanja. Bolj ko se otepmo konkurence, dlje bomo obremenjeni z nekimi za moderen način življenja manj perspektivnimi navadami, načinom razmišljanja itn. Dolgoročno pa je seveda za Slovenijo izredno pomembno, da bo imela tržišče s preko 400 milijoni potrošnikov v Evropi. Mi smo že sedaj močno vezani na mednarodno menjavo. Ta odstotek bo verjetno še nekoliko porastel in seveda je zelo pomembno, da smo del tako bogatega dela svetovnega trga. Številni programi oblik financiranja unije zagotavljajo manjšim jezikom in manjšim kulturam več možnosti, da predstavijo svojo kulturo ostalim v Evropi, ko smo že prej govorili o jeziku, kulturi, umetniškem izročilu itn. Končno mislim, da bolj ko se bodo tudi naša obzorja evropsko razširila, bolj objektivno bomo ocenili tiste stvari, ki jih včasih štejejo za naše, pa morda niso niti toliko slovenske. Ko pa bomo v širšem kulturnem ambientu zaživel, bomo morda lažje ločili tisto, kar je res avtohtono tipično slovensko in lahko bomo ne samo cenili našo kulturo, ampak jo tudi predstavljali drugim evropskim narodom bolj učinkovito in ob njihovi finančni podpori.

Svetličič: Hvala lepa in obilo uspeha v trdih pogajanjih v naslednjih letih.

Rokopisi

Članki. Besedila pošiljajte na 3,5-palčni disketi v ASCII kodi ali v programu WW ter v treh iztiskanih izvodih. Zaradi anonimnega recenziranja naj bodo imena avtorjev le na posebni naslovni strani pod naslovom prispevka, skupaj s strokovnim nazivom in krajem zaposlitve, s polnimi naslovi avtorjev, s telefonsko številko ter z izjavo, da predloženo besedilo še ni bilo objavljeno oz. ni v pripravi za tisk.

Dolžina besedil. Znanstveni in strokovni prispevki naj bodo v obsegu 15-20 strani (1800 znakov na stran ali 30 vrst s 60 znaki); pogledi, glose, komentarji in publicistični zapisi naj obsegajo do 10 strani; recenzije do 5 strani.

Naslovi. Naslovi morajo biti jasni in povedni. Glavni naslovi naj nimajo več kot sto znakov. Besedila z več kot deset tisoč znaki morajo vključevati mednaslove. Mednaslovi prvega reda so pisani v posebno vrsto; od besedila pred mednaslovom in po njem jih loči prazna vrsta. Mednaslovi drugega reda so pisani kot prvi stavek v odstavku in pisani krepko; od besedila jih loči pika.

Povzetki. Izvirni članki morajo biti opremljeni s slovenskim in angleškim povzetkom v obsegu 500 znakov (10 vrstic) in ključnimi pojmi v slovenskem in angleškem jeziku.

Tabele in slike morajo biti izdelane kot priloge (ne vključene v besedilo) z izčrpnimi naslovi, v rokopisu pa naj bo okvirno označeno mesto, kamor sodijo.

Recenziranje

Uredništvo uporablja za vse članke obojestransko anonimni recenzentski postopek. Članke recenzirata dva recenzenta. Uredništvo lahko brez zunanjega recenziranja zavrne objavo neustreznega članka.

Reference, opombe in citati

Reference v besedilu. Osnovna oblika reference v besedilu je (Novak 1994). Za navajanje strani uporabite (Novak 1994, 7-8). Če je več avtorjev citiranega besedila, navedite vse (Novak, Kolenc in Anderson 1993, 67). Za citiranje več referenc hkrati uporabite podpičje (Novak 1994; Kosec 1932; Kosec 1934a; Kosec 1934b).

Opombe. Opombe so v besedilu označene z zaporednimi številkami od začetka do konca besedila, nadpisanimi na ustreznem mestu v rokopisu, in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom. Opombe uporabljajte tudi za neobičajne vire.

Opomba o avtorju in zahvale vključujejo informacije o organizacijski povezanosti avtorja (avtorjev), ki so relevantne za obravnavano problematiko, o finančnih in drugih pomočeh pri pripravi članka.

Seznam referenc iz besedila sledi opombam in je urejen po abecednem redu priimkov avtorjev.

Reference knjig in prispevkov v zbornikih:

Novak, Janez. 1982. Naslov knjige: Morebitni podnaslov. Kraj: Založba.

Novak, Janez in Peter Kodre. 1967. Naslov knjige. Kraj: Založba

Novak, Janez. 1993. Naslov prispevka. V P. Koder (ur.), Naslov zbornika, 123-145. Kraj: Založba.

Reference člankov:

Novak, Janez. 1991. Naslov članka. Ime revije, 2, 265-287.



PREDSTAVLJAMO VAM NOVO PODOBO FRUCTALOVIH
SOKOV IN NEKTARJEV.

ODSLEJ SE VSI NAŠI SOKOVI IN NEKTARJI ODEVAJO V NOVO ENOTNO PODOBO
IN PONAŠAJO S SKUPNIM IMENOM FRUCTAL!

SOKOV JABI, FRUCTA ORANGE, SUNNY DAY NI VEČ.

PREPOZNALI JIH BOSTE PO MODREM TRAKU, KI JE SIMBOL
TRADICIJE IN KAKOVOSTI,

PO ZNAČILNEM IN RAZPOZNAVNEM BARVNEM
RAZLIKOVANJU NEKTARJEV IN SOKOV.

GLEDE NA VSEBNOST SLADKORJA LOČIMO OBSLEJ SOKOVE IN NEKTARJE.

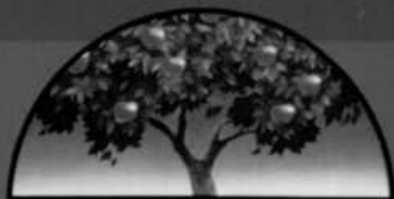
SOK JE PROIZVOD IZ IZBRANEGA SADJA, BREZ DODANEGA SLADKORJA
S 100% STOODSTOTNIM SADNIM DELEŽEM.

VSEBUJE LE SLADKORJE, KI SO NARAVNO PRISOTNI V SADJU.

NEKTAR JE PROIZVOD, KI VSEBUJE NIŽJI ODSOTEK IZBRANEGA SADJA,
POLNOST IN HARMONIJO OKUSA DOSEŽEMO Z DODATKOM SLADKORJA.

FRUCTAL

v sodelovanju z naravo



EU - PRILOŽNOSTI SLOVENIJE

Intervju z dr. B. CIZLJEM

LUKŠIČ, SVETLIČIČ, POTOČNIK, LAVRAČ, MRAK,
FESTIČ, ROJEC, REMS, SIMONETI, GOLOB, MALEŠIČ,
JAGODIČ, MEDVED, STARE, ŠNABL, ŠABIČ, BRGLEZ,
PREK, ERJAVEC, REDNAK, VOLK, BREUS, BRINAR

