



POLICY BRIEF

SLOVENSKA EVROPSKA POLITIKA IN EVROPSKA DRŽAVNA UPRAVA
ZA AKTIVNO, USPEŠNO IN UČINKOVITO ČLANSTVO V EU

SABINA KAJNČ, MARJAN SVETLIČIČ



SABINA KAJNČ, MARJAN SVETLIČIČ

POLICY BRIEF

**SLOVENSKA EVROPSKA POLITIKA IN EVROPSKA DRŽAVNA
UPRAVA ZA AKTIVNO, USPEŠNO IN UČINKOVITO
ČLANSTVO V EU**

Ljubljana, 2009

Sabina Kajnč, Marjan Svetličič

POLICY BRIEF

Slovenska evropska politika in evropska državna uprava za aktivno, uspešno in učinkovito članstvo v EU

Elektronska knjižna zbirka **Analize CMO / CIR Analyses**

Urednica: Sabina Kajnč

Uredniški odbor: Sabina Kajnč, Andreja Jaklič, Matija Rojec, Ana Bojinović Fenko

Izdajatelj in založnik: Fakulteta za družbene vede: Založba FDV

Za založbo: Hermina Krajnc

Recenzenta: Ana Bojinović Fenko in Matej Marn

Jezikovni pregled: Žiga Pirnat

Oblikovanje naslovnice: Luka Kaše

Dostopno prek: <http://www.mednarodni-odnosi.si/cmo/cir-analyses.htm>

Copyright © FDV, 2009.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

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

327(497.4):061.1EU

KAJNČ, Sabina

Policy brief [Elektronski vir] : slovenska evropska politika in evropska državna uprava za aktivno, uspešno in učinkovito članstvo v EU / Sabina Kajnč, Marjan Svetličič. - El. knjiga. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2009. - (Elektronska knjižna zbirka Analize CMO)

Način dostopa (URL): <http://www.mednarodni-odnosi.si/cmo/cir-analyses.htm>

ISBN 978-961-235-366-7

1. Svetličič, Marjan

246547712

Povzetek

Slovenijo so po vstopu v EU vse do predsedovanja Svetu EU v prvi polovici leta 2008 dojemali kot bolj pasivno in interesno ne dovolj prepoznavno članico povezave. Predsedovanje je dalo Republiki Sloveniji novo podobo v EU in na globalni ravni ter povečalo njen politični kapital v EU. Vrnitev v pasivno članstvo pred obdobjem predsedovanja bi lahko za vedno zapravila ta kapital. Izkušnje, pridobljene v času predsedovanja, ne smejo iti v pozabo. Treba jih je ovrednotiti in uporabiti v luči zastavitve aktivne slovenske evropske in razvojne politike. Trije elementi izstopajo: (i) vnovičen razmislek o prednostnih nalogah delovanja Slovenije v institucijah EU, (ii) prilagoditve organizacije državne uprave za potrebe aktivnega članstva v EU ter (iii) spremembe sistema izobraževanja in upravljanja s človeškimi viri, ki so ključni za uspešno izvedbo zadanih ciljev: učinkovitega in uspešnega članstva Slovenije v EU. V tem oziru predlagamo spremembe v pripravi in zgradbi Deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU, vpeljavo resornih akcijskih načrtov in redne usklajevalne seje na ravni državnih sekretarjev, ki naj jih vodi minister brez listnice za evropske zadeve in razvoj. Posebno skrb je treba nameniti ohranjanju in prenašanju znanja, zato predlagamo okrepitev sistema mentorstva ter strateško zastavljen sistem osnovnega in večinskega izobraževanja za potrebe aktivnega članstva v EU.

VSEBINA

1. PREDSEDOVANJE KOT PRILOŽNOST ZA AKTIVNO ČLANSTVO.....	5
2. POLITIČNO VODSTVO, STRATEŠKE USMERITVE IN NAČRTOVANO DELOVANJE.....	6
3. IZ KVANTITATIVNEGA PROBLEMA POMANJKANJA ČLOVEŠKIH VIROV V KVALITATIVNO ZMOGLJIVEJŠO DRŽAVNO UPRAVO	7
4. VERTIKALNO IN HORIZONTALNO SODELOVANJE: PREMAGLJIVA OVIRA VSEH BIROKRACIJ	9
5. PRIPOROČILA	11

1. PREDSEDOVANJE KOT PRILOŽNOST ZA AKTIVNO ČLANSTVO

Slovenija je po tem, ko je dosegla svoj ključni zunanjepolitični cilj po priznanju države, tj. vključitev v evro-atlantske povezave, ob notranjepolitičnih spremembah leta 2004, kmalu pričela načrtovati in izvajati dva velika operativna zunanjepolitična projekta (predsedovanje OVSE leta 2005 in Svetu EU v prvi polovici leta 2008). To je oviralo dolgoročno strateško razmišljanje o tem, kakšna članica EU naj bo Slovenija, kaj so slovenski cilji v tej povezavi in kako naj si zanje prizadeva, da ne bi ostala interesno neprepoznava članica, zgolj z ugledom '*Musterschülerja*'.

Prav ugled, ki si ga je pridobila med pridružitvenimi pogajanci, je pripomogel, da je bila izbrana kot prva nova država članica iz kroga širitve 2004/2007, ki je predsedovala Svetu EU. Predsedovanje je Slovenijo izstrelilo v sam vrh političnih procesov v EU in tudi globalno. Slovenski državni upravi, diplomaciji, pa tudi javnosti in nevladnim organizacijam, je omogočilo podrobno spoznavanje političnega procesa na ravni EU, zlasti vpogled in razumevanje ter sodelovanje v neformalnih oblikah političnega odločanja, s tem pa tudi dostop do informacij in akterjev, ki so bili Sloveniji prej nedostopni in tudi nepoznani. Takšno poznavanje političnega procesa in sodelovanje v njem izboljšujeta možnosti za aktivno sooblikovanje politike na evropski ravni ter s tem priložnosti za uveljavljanje slovenskih interesov v evropskem političnem prostoru tudi v pogojih 'normalnega' članstva po predsedovanju. Sloveniji je predsedovanje dalo novo podobo v EU. Njeni finančni in drugi viri, se niso spremenili, prav tako se niso spremenili njeni formalni viri vpliva v evropski politiki. Povečal pa se je njen politični kapital. Vrnitev v pasivno članstvo pred obdobjem predsedovanja bi ta kapital lahko za vedno zapravila.

Izkušnje, pridobljene med predsedovanjem, ne smejo iti v pozabo. Predsedovanje je bilo posebna izkušnja, v kateri so se nacionalni interesi v večini primerov reševali vzporedno z evropskimi ali umaknili interesom EU in cilju predsedovanja v načelu '*honest broker*'. Vendar je predsedovanje hkrati dalo vpogled v zakulisje delovanja drugih akterjev, občutek za časovno dinamiko *policy* procesa na ravni EU ter poznavanje stališč, strategij in pogajalskih taktik posameznih držav članic in institucij EU. Te elemente je treba zadržati. Treba jih je reflektirati in uporabiti pri zastavitvi bolj proaktivne slovenske evropske politike. Izstopajo trije elementi: (i) nov razmislek o usmeritvah prednostnih nalog delovanja Slovenije v institucijah EU, (ii) prilagoditve organizacije državne uprave za potrebe aktivnega članstva v EU in (iii) spremembe sistema izobraževanja in upravljanja s človeškimi viri, ki so ključni za uspešno izvedbo zadanih ciljev: učinkovitega in uspešnega članstva Slovenije v EU.

2. POLITIČNO VODSTVO, STRATEŠKE USMERITVE IN NAČRTOVANO DELOVANJE

Delovanje Slovenije v institucijah EU usmerja vsakoletna oz. od leta 2007 18-mesečna Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU. Deklaracija podaja načela delovanja Slovenije, različno konkretno podaja aktivnosti EU v obdobju vsakokratne deklaracije in za vsako področje navaja prednostne naloge Slovenije, bodisi v obliki splošnih ciljev na ravni EU bodisi v obliki naporov za uresničitev na slovenski ravni. Dikcija v deklaraciji se giblje med 'prijazadevati si', 'namenjati pozornost' in 'spremljati', iz česar je mogoče dojeti raven prioritetenosti posameznih področij. Vendar v takšni obliki deklaracija ne služi kot usmeritveni dokument in ne nudi možnosti za strateško načrtovanje dejavnosti posameznih resorjev v smeri zastavljenih ciljev.

Potreben je močnejši politično usmerjevalni dokument, ki bo jasneje opredelil posamezna področja prednostnega delovanja, a hkrati ohranil zadostno širino pri navedbi ciljev in korakov za njihovo doseganje. Strateški vidik doseganja teh ciljev mora biti zajet v akcijskih načrtih posameznih resorjev, ki morajo nastati vzporedno z nastajanjem deklaracije ter celostno obravnavati delovanje na nacionalni in evropski ravni. Nastajanje deklaracije torej ne more biti več vaja 'copy-paste' iz prejšnjega leta ali prejšnjih 18 mesecev, pač pa mora nastati na osnovi političnih in strateških smernic, ki naj jih podajata Strategija razvoja Slovenije in (neobhodno potrebna) zunanjepolitična strategija Slovenije, ter v razpravi z vsemi resorji, navezujoč se (trenutno) na 18-mesečne programe delovanja trojnega predsedstva Sveta EU. Osnovni pripravi trendov v EU znotraj Službe vlade za evropske zadeve (SVREZ) mora slediti aktivno sodelovanje posameznih resorjev, pod taktirko novega ministra brez listnice za razvoj in evropske zadeve, ter vzporedno oblikovanje akcijskih načrtov, ki bodo pripomogli k doseganju zadanih ciljev.

Deklaracija tako nudi politično vodstvo, nujno potrebno za celostno in dosledno delovanje v EU. Pomanjkanje človeških virov in strokovnih podlag, sploh pa pomanjkanje časa za priprave in usklajevanje stališč, so problemi, ki so pestili Slovenijo pred in med predsedovanjem. Akcijski načrti podajajo časovnico in opredeljujejo potrebe po strokovnih podlagah in stališčih. S tem vnašajo element strategije in načrtovanja ter tako omogočijo, da se kvantitativni vidik pomanjkanja človeških virov spremeni v kvalitativni vidik zmogljivejše državne uprave. Strategija se nanaša na odločitev o pripravi strokovnih podlag glede na prioritetenost področja; načrtovanje odločitev o tem, kdaj in kdo (znotraj resorja ali po naročilu) naj pripravi strokovne podlage. V odnosu do deklaracije in 18-mesečnega programa na ravni EU oz. šestmesečnega programa predsedovanja, odvisno od v deklaraciji opredeljenih prednostnih nalog tako konkretno omogočajo (i) pravočasno poglobitev kadrov v specifično problematiko, (ii) naročilo študij po potrebi, (iii) horizontalno uskladitev posameznih dosjejev.

3. IZ KVANTITATIVNEGA PROBLEMA POMANJKANJA ČLOVEŠKIH VIROV V KVALITATIVNO ZMOGLJIVEJŠO DRŽAVNO UPRAVO

S kadrovskega vidika delovanja v zadevah EU v Sloveniji izstopajo trije problemi: (i) poznavanje vsebine obravnavane problematike, (ii) obvladovanje *policy* postopkov na ravni EU, zlasti neformalnih elementov *policy* procesa in detajlnih, a pogosto nenapisanih pravil delovanja, ter (iii) komunikacijske veščine in funkcionalna raba tujega jezika.

Za učinkovito pripravo stališča o določeni problematiki je potrebno poznavanje vsebine problema z vidikov problema, stališč in argumentov drugih akterjev v *policy* procesu, horizontalne povezanosti problema z drugimi področji in primarnih ciljev, stališč in argumentacije Slovenije. Strokovne podlage morajo biti podlage tako za oblikovanje kot za zagovarjanje stališča Slovenije na evropski ravni. To pomeni, da morajo vključevati analizo vsebine problematike, stališča ter argumentacije posameznih držav članic in drugih institucij ter seveda analizo stroškov in koristi za Slovenijo. To so znanja, ki jih slovenska državna uprava zaradi omejenih virov v okviru svojega normalnega dela uspe pridobiti na malem številu prednostnih področij, kar pa ji onemogoča aktivno vključevanje v politično odločanje celo na nekaterih sorodnih področjih ali kadar gre za horizontalno podobne tematike in načelno podobne usmeritve. Ob nespremenjenih virih lahko pravočasno vključevanje strokovne javnosti ter večja vključitev diplomatske in konzularne mreže v evropsko politiko za pridobivanje potrebnih informacij (s ciljem dopolnjevanja informacij Stalnega predstavništva v Bruslju (SPBR) in strokovnih informacij, zlasti z vidika stališč, argumentov in tendenc drugih akterjev) razširi področja, kjer Slovenija deluje na osnovi strokovnih podlag.

Specifična vsebinska znanja in majhno število slovenskih diplomatov v Bruslju zahtevajo strožjo delitev uslužbencev na diplomate in eksperte, pri čemer morajo imeti prvi, poleg diplomatskih veščin, tudi horizontalen pregled nad večjim številom vsebinsko sorodnih področij (t.i. strukturni diplomati); eksperti pa jim nudijo strokovno podporo, kadar gre za tehnična, visoko strokovna področja, zlasti v primeru slovenskih prednostnih interesnih področij. Akcijski načrtinaj predvidijo potrebo po ekspertni podpori in temu primerno načrtujejo delo na posameznem dosjeju.

Predsedovanje Slovenije Svetu EU je izpostavilo pomanjkljivo poznavanje političnega procesa na ravni EU v državni upravi, pomanjkljivo znanje o institucijah EU in pokazalo na razkorak v pričakovanjih o zmožnostih in načinu dela med diplomati in eksperti na SPBR na eni ter uslužbenci v Ljubljani na drugi strani. Izobraževanje državnih uslužbencev za potrebe članstva v EU mora biti zastavljeno na več ravneh, prirejeno za specifične potrebe (uslužbencev Ministrstva za zunanje zadeve – MZZ – se npr. ne izobražuje o podrobnostih postopkov na področju skupne kmetijske politike) in skladno z načrtovano kariero posameznika, sploh pa mora biti zamišljeno kot investicija v človeške vire in ne kot izpad dela človeka, ki je na izobraževanju, stažiranju ali sekundiranju.

Splošno poznavanje institucij in postopkov EU v celotni državni upravi je nujno. V tem oziru je treba zastaviti obvezno izobraževanje o EU za pripravnike ter osvežitveno izobraževanje za starejše kadre in funkcionarje, odvisno od njihovih predhodnih znanj. Ciljno usmerjeno izobraževanje, prirejeno ravni in delovnim potrebam posameznika, mora biti skrbno načrtovano, skladno z načrtovano kariero posameznika in v osnovi ločeno med potrebami po znanjih in veščinah za opravljanje specifičnih funkcij (kar je skladno z zgoraj navedeno potrebo po ločitvi med strokovnjaki in strukturnimi diplomati). Slednje je skladno s trenutno strategijo izobraževanja v državni upravi, ki pa bi jo bilo nujno dopolniti z obveznim izobraževanjem s področja delovanja institucij in postopkov odločanja v EU, in sicer za vse uslužbence, vključno s funkcionarji, brez razlikovanja med tistimi, ki delajo na zadevah EU, in tistimi, ki ne, saj sta ti dve ravni močno in vedno bolj neločljivo prepleteni. Prav tako je izobraževanje mogoče in nujno organizirati znotraj resorjev. Po vseh resorjih so, kljub velikemu številu odhodov, ostali ljudje, ki so bili aktivno, tako na SPBR kot v Ljubljani, vpeti v predsedovanje. Aktivna udeležba teh in drugih uslužbencev, ki iz prakse poznajo postopke, ne povzroča dodatnih stroškov, zagotavlja pa udeležbo z visoko motivacijo tako izkušenih kadrov, saj prenašajo svoja znanja drugim kot udeležencev izobraževanja, ker dobivajo praktično uporabna znanja iz prve roke. Prav tako lahko v iste namene prenašanja znanj med ljudmi in s tem tvorjenja institucionalnega spomina služi mentorstvo. Uradniki s praktično izkušnjo v Bruslju morajo dobiti priložnost, da to izkušnjo v okviru skrbno zastavljenega (in ne zgolj formalnega) načrtnega usmerjanja pripravnika prenesejo naprej.

Policy postopke na ravni EU se je do določene mere mogoče naučiti iz knjig in na predavanjih, vendar je za uspešno in učinkovito delovanje državne uprave ključno tudi poznavanje neformalnih pravil in postopkov ter osnoven vpogled v dejansko vsakodnevno delovanje na ravni EU. Tak vpogled pa je mogoče pridobiti le s kontinuirano udeležbo na sestankih v Bruslju. Stažiranje na SPBR za krajše obdobje, sekundiranje v institucije EU in v druge države članice se mora otresti predstave, da gre pri njem le za strošek in izgubo osebe. Nasprotno, gre za investicijo (zato je pošiljanje pogrešljivih kadrov na usposabljanje prav tako napačno). SPBR nudi infrastrukturo in za krajše obdobje (do enega meseca) je državne uslužbence tudi lažje motivirati za odhod v Bruselj ali drugo evropsko prestolnico. Že v kratkem obdobju se znanje o postopkih (i) osvoji skozi prakso, s tem pridobi občutek in se usidra, (ii) razvijejo se neformalne povezave, ki pripomorejo k hitrejši komunikaciji, (iii) poveča se število uslužbencev, ki imajo visoko poznavanje postopkov na ravni EU, in olajša se koordinacija, (iv) ob postopkih pa se osvojijo tudi druge veščine, kot so funkcionalna raba jezika, poročanje, poganjanje in argumentiranje, ki koristijo tudi v vsakodnevnem delu v Ljubljani. Širši nabor uslužbencev s temi znanji hkrati zagotavlja nabor za potrebe SPBR in večje razumevanje dela na predstavnštvu.

Poznavanje vsaj enega tujega jezika v državni upravi ni problem, ključno pa je pomanjkanje njegove funkcionalne rabe. Hitra argumentativna odzivnost,

pogajanje in sklepanje kompromisov sodijo h komunikacijskim veščinam, ki so zaželeno širše v državni upravi, toliko pomembnejše pa je obvladovanje teh veščin v Bruslju v angleščini ali francoščini. Med predsedovanjem je veliko ljudi izboljšalo svoje funkcionalno znanje tujega jezika, zato je sedaj primeren trenutek za nadgradnjo in razširitev teh veščin prek notranjih večinskih izobraževanj v obliki simulacij in delavnic znotraj ministrstev, ob sodelovanju (ali samostojnem vodenju) tistih, ki imajo izkušnje iz Bruslja. Posebej naj se organizira izobraževanje za vodstvene kadre, ki to potrebujejo, vendar ne zgolj za potrebe evropske politike, temveč splošno, za vsakodnevno delo v državni upravi, evropska komponenta pa naj dodaja zgolj tuji jezik. Le-ta se krepi prek stažiranja, lahko pa tudi prek redne rabe tujega jezika enkrat na mesec v resorju ali v manjših enotah, kjer se ljudje poznajo, da so zavore pri uporabi tujega jezika čim manjše (npr. '*casual (English) Friday*'). V nasprotnem primeru se bo *momentum* trenutne navajenosti na komunikacijo v tujem jeziku velikega števila ljudi izgubil.

4. VERTIKALNO IN HORIZONTALNO SODELOVANJE: PREMAGLJIVA OVIRA VSEH BIROKRACIJ

V izvajanju 'evropske' politike pridejo težave vertikalnega in horizontalnega sodelovanja v državni upravi – te so tudi sicer pogoste in običajne v birokraciji kot instituciji, oplajata pa jih hierarhična narava in medresorska tekmovalnost – še posebno močno do izraza zaradi njene novosti in hitrih sprememb, ki spreminjajo položaj ter pomembnost posameznih resorjev in služb. V Sloveniji so na oblike dela pri evropskih zadevah vplivale spremembe statusa SVREZ in MZZ med predpristopnimi pogajanjmi in v prvih letih članstva ter spremenjena, članstvu v EU prilagojena narava dela na mnogih ministrstvih šele v času predsedovanja, ki je zahtevalo nova znanja in nove oblike koordinacije. Slednjo nadalje otežujejo razlike v delitvi pristojnosti med EU in državami članicami na posameznih področjih.

Ključni elementi sodelovanja v državni upravi so (i) pretok (vertikalni in horizontalni) ter narava informacij (stopnje zaupnosti), (ii) linija odločanja, (iii) oblike dela in (iv) neformalni stiki. Za slovensko državno upravo je značilno, da je pretok informacij počasen in da se informacije zadržujejo previsoko v hierarhiji. Linija odločanja je centralizirana visoko v politični hierarhiji. Delo poteka individualno, čeprav je treba poudariti, da so se med predsedovanjem oblikovale delovne skupine, ki so večinoma delale projektno in uspešno. Neformalni stiki so manjši problem znotraj posameznega resorja, kjer se ljudje dnevno srečujejo, njihovo pomanjkanje pa povzroča težave pri medresorskem sodelovanju zaradi fizične oddaljenosti in s tem odsotnosti nikakor ne nepomembnih 'jutranjih kav'.

Predsedovanje je ponudilo nekaj dobrih praks za izboljšanje pretoka informacij, ki jih velja ohraniti tudi naprej. Kratke in takojšnje informacije s sporočilno

strukturo, ki so jih pošiljali iz SPBR, so takšen primer. Drug primer predstavlja neposreden pretok informacij, ki se je vzpostavil, tudi čez več hierarhičnih ravni, kadar gre za vsebinske, strokovne zadeve. Obe praksi velja ohraniti. Nadalje je treba prevetriti oceno dostopnosti informacij navzdol po hierarhiji, in sicer z vidika uporabnosti za tistega, ki dela na dosjeju, in seveda z vidika politične in diplomatske občutljivosti na drugi strani. Informacije se delijo na vsebinske *briefinge*, ki imajo najširšo dostopnost, ter na raznolikost stališč, argumentacijo in predloge za Slovenijo, dostopnost do katerih je odvisna od politične in diplomatske občutljivosti (razlike med MZZ, institucionalnimi vprašanji, proračunom, tehničnimi dosjeji itd.).

Potreba po hitrem komuniciranju v času predsedovanja je sprostila nekatere hierarhične tokove, zlasti na relaciji SPBR – kabinet oz. minister, t. i. *'Brussels-based'* predsedovanje pa je razširilo mandate diplomatov v Bruslju. Po predsedovanju je treba vnovič vzpostaviti ravnovesje, vendar ne avtomatsko v smeri prejšnje centralizacije v kabinetu ministra, temveč povečati odgovornost in samostojnost na nižjih ravneh, kar se je tudi med predsedovanjem izkazalo kot zelo spodbudno za ustvarjalnost in učinkovitost delovanja. To lahko, v povezavi z zgoraj omenjenim strateškim delovanjem, pripelje do večje vsebinske strokovnosti in ustvarjalnosti ter s tem hitrejšega oblikovanja stališč na osnovi vnaprej znanih in *ad hoc* političnih odločitev kabineta.

Strategija in načrtovanje dela naj bosta usmerjena v prakso ohranjanja dela po delovnih skupinah na posameznem dosjeju, vendar se morajo te skupine miselno prestaviti iz projektnega k programskemu (vsebinskemu) delu, ki naj sledi akcijskemu načrtu. Neformalni stiki med posameznimi resorji, ki so zaradi pomanjkanja drugih koordinacijskih poti toliko pomembnejši, so v medresorskih odnosih ob pomanjkanju fizičnega stika lahko toliko dolgotrajnejši. Taki stiki se zgradijo prek izobraževanja, stažiranja in kroženja uslužbencev med ministrstvi in drugimi službami. Zato naj se ob načrtovanju stažiranja in sekundiranja vzpostavi sistem nekajtedenskega kroženja tudi znotraj same državne uprave, ki naj bo načrtovan tako, da uslužbenci, ki delajo na zadevah EU, to delo spoznajo iz različnih zornih kotov: SPBR, MZZ, SVREZ, sektorska ministrstva (s horizontalnimi tematskimi povezavami). Medresorsko kroženje omogoča spoznavanje prepletenosti področij dela v horizontalnem (vsebinskem) smislu, spoznavanje ljudi, razlik med ministrstvi, kar vse vodi v učinkovitejšo komunikacijo, koordinacijo dela in usklajevanje stališč na nižjih ravneh. S tem se v veliki meri preprečuje tudi podvajanje dela, kar omogoča učinkovitejše delovanje na evropski ravni.

Poleg problema in pomena neformalnih stikov pri medresorskem sodelovanju so za medresorsko usklajevanje značilni še specifični problemi. Že potreba po sodelovanju pri dosjeju je večkrat pozno ugotovljena, ureditev odnosov med pristojnimi resorji pa ni vedno jasna in je večkrat podvržena bodisi oklepanju ali zavračanju pristojnosti in lastništva. Od tod sledi, da v okviru institucionaliziranih oblik usklajevalnih dejavnosti (na SVREZ) prihaja do neustrezne ali neenakomerne udeležbe uslužbencev iz različnih resorjev.

Med predsedovanjem vzpostavljena praksa t. i. predsedovalnih sej vlade se je izkazala kot dober mehanizem medresorskega usklajevanja na najvišji politični ravni. Takšna praksa naj se nadaljuje, a naj bo tedensko na ravni državnih sekretarjev in pod taktirko ministra brez listnice za evropske zadeve in razvoj ter enkrat mesečno na ravni ministrov. S tem se razbremeni predsednika vlade in ohrani skrb za horizontalno povezavo na politični ravni, kar zagotavlja tudi zavezo in spoštovanje dogovorov med resorji, v nasprotju z oklepanjem ali zavračanjem pristojnosti in odgovornosti.

Hierarhično neenakomerna udeležba uslužbencev s posameznih resorjev na usklajevalnih sestankih na nižjih ravneh ne sme biti ovira za doseganje cilja – uskladitve stališč. Od notranje organizacije vsakega ministrstva in ravni tistega dela problematike, ki je relevantna za posamezno ministrstvo, je odvisno, na katerem položaju je uslužbenec, ki se sestanka udeleži. Usklajevanje mora potekati na ravni uslužbencev, odgovornih za vsebino, in ne na ravni hierarhično enakovrednih oseb.

5. PRIPOROČILA

Oblikovanje slovenske evropske politike, ki bo omogočila aktivno, učinkovito in uspešno delovanje Slovenije v EU, potrebuje spremembe na treh ključnih področjih: (i) politično vodenje in strateško ter načrtno delovanje v evropski politiki, (ii) sodelovanje znotraj resorjev in usklajevanje med resorji, prilagojeno potrebam članstva, ter (iii) ustrezno strategijo izobraževanja državnih uradnikov, ki naj zagotovi široko bazo uradnikov s temeljnimi znanji, čim širšo vključenost uradnikov v sistem rotacije med ministrstvi, stažiranja na SPBR ter sekundiranja v drugih državah članicah in institucijah EU in drugih mednarodnih institucijah. Konkretno so potrebni naslednji ukrepi:

1. Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU naj pod vodstvom ministra brez listnice za razvoj in evropske zadeve nastane v razpravi s posameznimi resorji.
2. Vzporedno z nastajanjem deklaracije naj se oblikujejo akcijski načrti posameznih resorjev, ki bodo podajali časovnice, prioritetenost področij in identificirali potrebe po strokovnih podlagah.
3. V tem oziru je treba za področje zunanje politike okrepiti zlasti analitično službo MZZ in vzpostaviti *roaster* institucij in strokovnjakov s posameznih področij, ki lahko po potrebi pripravijo študije za področja, za katera ni redno zaposlenih strokovnjakov, ter zagotoviti sredstva za te študije.
4. Diplomatska in konzularna predstavništva Slovenije morajo biti tesneje vpeta v evropsko politiko na vseh, ne zgolj zunanjepolitičnih področjih, elektronski sistem MZZ pa toliko zbližan s portalom EU, da bo omogočal hitrejše posredovanje informacij 'komunitarnega' značaja prek portala EU diplomatski in

konzularni mreži.

5. Vzpostaviti je treba sistem obveznega izobraževanja s področja institucij in postopkov v EU in specifičnega izobraževanja za relevantno področje ter večšinskega izobraževanja za kadre, ki to potrebujejo.
6. Vzpostaviti je treba sistem mentorstva, notranjih izobraževanj in seminarjev za zagotavljanje prenosa znanja izkušenih posameznikov, s čimer se ustvarja institucionalni spomin.
7. Vzpostaviti je treba sistem krajših obiskov na SPBR ter sekundiranja v institucijah EU in institucijah drugih držav članic, ki bo zajel široko bazo državnih uradnikov. Vzporedno mora biti vzpostavljen sistem evalvacije stažiranja in sekundiranja.
8. K višji ravni funkcionalne rabe enega tujega jezika in pogovorni ravni drugega prispevajo že krajši staži v Bruslju, le-ti pa lahko dodatno motivirajo tedenske ali mesečne enodnevne prakse uporabe angleščine kot delovnega jezika v Ljubljani. Ob visokem obvladovanju kot posledici predsedovanja, je osebnih ovir za to manj, dan v tujem jeziku pa lahko deluje tudi sprostitevno.
9. Izvesti je treba prehod na 100-odstotno e-upravo v smislu komuniciranja znotraj državne uprave, hkrati pa posodobiti sisteme komuniciranja (portal EU in elektronski sistem MZZ).
10. Uvesti je treba večjo pretočnost informacij in decentralizacijo odločanja, sledeč načelom odgovornosti in samostojnosti na nižjih ravneh, v luči načrtovanja in političnih smernic, ki jih dajejo krovni dokumenti (deklaracija in akcijski načrti).
11. Vzpostaviti je treba sistem kroženja uslužbencev med tematsko povezanimi resorji, MZZ, SVREZ in SPBR.
12. Vzpostaviti je treba redne tedenske medresorske usklajevalne sestanke pod taktirko ministra za evropske zadeve in razvoj z udeležbo na ravni državnih sekretarjev in mesečnih sej na ravni ministrov.