

1.01
Prejeto 7. 4. 2011

UDK 27:338(497.4)

Boštjan Udovič*

Zgodovina razvoja slovenske gospodarske diplomacije: od politike h gospodarstvu?*

IZVLEČEK

Namen članka je zgoščeno prikazati zgodovinski in institucionalni razvoj gospodarske diplomacije Republike Slovenije od leta 1991 do danes. Glede na to, da gre za analizo dvajsetletnega obdobja, ki se je začelo šele leta 1991 in posledično redke dostopnosti virov, skuša članek graditi študijo razvoja na treh – medseboj dopolnjujočih se – metodoloških pristopih: uradnih (primarnih) virih, ki jih dopolnjuje s polstrukturiranimi intervjuji in sekundarnimi viri v obliki spominov (memoarov). Članek ugotavlja, da lahko razvoj gospodarske diplomacije Slovenije razvrstimo v pet faz, pri čemer sta prva (1990–1992) in zadnja faza (2009–) najpomembnejši, saj se je v njunem okviru gospodarska diplomacija najbolj razvila oziroma je bila krepko povezana s politično diplomacijo. Rezultat pričujoče analize je tudi podatek, da se je skoraj 15 let gospodarska diplomacija umetno ločevala od politične diplomacije, pri čemer velja posebej poudariti tako vsebinsko kot institucionalno ločevanje (tj. premikanje med različnimi državno-upravnimi organi), kar je škodilo njenemu razvoju in njeni učinkovitosti. Slednje je Slovenija najbolj občutila v času aktualne krize, ko je gospodarska diplomacija šele začela ustvarjati okolje, ki bi minimiziralo stroške in povečalo koristi. Če bi se gospodarska diplomacija razvijala evolutivno – in ne revolutivno, kot se je na Slovenskem – potem bi tudi začetke gospodarske krize lažje prebrodili.

Ključne besede: ekonomska diplomacija, gospodarska diplomacija, Ministrstvo za zunanje zadeve, zgodovina

ABSTRACT

HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF SLOVENIAN ECONOMIC DIPLOMACY: FROM POLITICS TO ECONOMY?

The article is a concise presentation of the historical and institutional development of economic diplomacy of the Republic of Slovenia since 1991 to date. The author underlines three mutually complementary methodological approaches: the official (primary) sources, supplemented

* **Dr., asistent z doktoratom, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Center za mednarodne odnose, Kardeljeva pl. 5, SI-1000 Ljubljana; e-naslov: bostjan.udovic@fdv.uni-lj.si**

** Za koristne pripombe pri nastajanju članka se zahvaljujem prof. dr. Janku Prunku s Fakultete za družbene vede.

by semi-structured interviews as well as secondary sources in the form of memoirs. The author establishes that the development of the economic diplomacy of Slovenia may be divided into five stages. The first stage (1990–1992) and the final stage (2009–) are the most important, since in their context the economic diplomacy has been developed the most or has been closely connected to the political diplomacy. The analysis also resulted in the information that for almost 15 years economic diplomacy has been artificially separated from political diplomacy. Here we should emphasise the substantive as well as institutional separation (i.e., shifting between various state administration bodies) at the detriment of the development and effectiveness of economic diplomacy. The latter was most noticeable in Slovenia during the current crisis, when the economic diplomacy only began to create the environment which would minimise costs and maximise gains. Had the economic diplomacy developed through evolution – and not revolution, like in Slovenia – then the onset of the economic crisis would have been easier to overcome.

Key words: Slovenia, economy, diplomacy, economic diplomacy, Ministry of Foreign Affairs, history

Uvod

Pri razpravah o zgodovini slovenske diplomacije imamo kar nekaj konceptualnih težav. Prva težava je »slovnica«, saj prihaja pogosto do mešanj med »zgodovino diplomacije Slovencev«, »slovensko diplomatsko zgodovino« in »zgodovino slovenske diplomacije«. Prvi termin se nanaša na delovanje Slovencev v diplomaciji,¹ drugi termin na zgodovino diplomacije Slovenije (predvsem v prvi in drugi Jugoslaviji).² Zadnji termin pa se navezuje na tisti del zgodovinskega preučevanja, ki se dotika osamosvojitve Slovenije in ustanovitve lastnega diplomatskega aparata, ki deluje povsem samostojno, zasledujoč slovenske zunanjepolitične cilje. In ravno to preučevanje ustvarja številne metodološke in konceptualne probleme, med katerimi izdvajam dva sklopa: Prvega sestavlja konceptualni problem znanstvene objektivnosti, ki izhaja iz »preučevanja bližnje zgodovine in vpetosti raziskovalca v čas«; drugega pa metodološko vprašanje »omejene dostopnosti in neobstoja gradiv (npr. prevelika vezanost na sporadične objave spominov, komentarjev itd.) ter prevelika osebnotna – čustvena vpetost posameznikov, ki informacije imajo oz. vedo, kje bi se jih dalo dobiti«. Če vse to povežemo še s konceptualno-me-

¹ Slovenski diplomati v slovanskem svetu. Ljubljana 2010; Andrej Rahten: Očrt slovenske zgodovine ali zgodovina Slovencev. V: Teorija in praksa, 2011, št. 3, str. 646.

² Božo Cerar: Diplomacija za kulisami. Piran 2000; Rudi Čačinovič: Slovensko bivanje sveta, razvoj in praksa diplomacije. Ljubljana 1994 (dalje Čačinovič, Slovensko bivanje sveta); Božo Repe: Od versajske konference do osimskih sporazumov: vloga slovenskih politikov in diplomatov pri določanju meja. Mednarodna konferenca Osimo – mednarodne in lokalne razsežnosti ob 30-letnici sporazumov, Ljubljana-Koper 10.–11. 11. 2005.

todološkimi problemom razločitve diplomacije od zunanje politike,³ lahko ugotovimo, da je predmet preučevanja celostno nemogoče prikazati. Zato se v svoji razpravi osredotočam le na en del zgodovinskega razvoja slovenske diplomacije, in sicer na razvoj gospodarske diplomacije.

Raziskovanje razvoja zgodovine slovenske gospodarske diplomacije temelji na treh virih. Ti so: uradno dostopni dokumenti kot primarni vir raziskave (npr. pravilniki ipd.), intervjuji s posamezniki, ki so sodelovali pri snovanju slovenske gospodarske diplomacije⁴ in spomini nekdanjih diplomatov, veleposlanikov, ministrov ipd. Zaradi metodološke točnosti moram pojasniti še koncept gospodarske diplomacije, ki jo bom obravnaval v nadaljevanju. Sam gospodarsko diplomacijo razumem kot politično delovanje države, s katerim želi ta dosežati blaginjo svojih državljanov. Poleg tega so njene značilnosti dvostranskost (bilateralnost), usklajenost s splošnimi cilji zunanje politike in komplementarnost s politično diplomacijo. To pomeni, da gospodarska diplomacija politične ne nadomešča, ampak jo dopolnjuje.

Članek je sestavljen iz štirih delov. V prvem delu prikažem začetno obdobje razvoja gospodarske diplomacije, ki ga zamejim z letnico 1996, ko je Slovenija začela pogajalski proces za vstop v EU. Drugo obdobje je čas od začetkov postopka za vstop do dejanskega vstopa, tretje obdobje pa petletje po vstopu. V zadnjem obdobju analiziram spremembe gospodarske diplomacije, ki se udejanjajo danes, in podajam nekaj razmislekov za delovanje slednje v prihodnje.

Začetno obdobje razvoja gospodarske diplomacije 1991–1996

Kot ugotavljata Jakličeva in Svetličič,⁵ so se slovenska podjetja začela internacionalizirati davno pred slovensko osamosvojitvijo, v začetku sedemdesetih let. To je omogočal Zakon o ustanavljanju podjetij v tujini.⁶ V tem okviru so bila slovenska podjetja v sklepnih dnevih življenja Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) že močno usidrana v Zahodni Evropi in so kot taka bila že dolgo 'nosilec slovenske stvarnosti'. Kljub vsemu formalno vse od leta 1945 do 1974 Slovenija ni bila pomemben dejavnik jugoslovanske diplomacije. Z ustavo iz leta 1974 so se nekatere stvari spremenile, a je zunanja politika kot celota še vedno ostajala

³ Vlado Benko: Znanost o mednarodnih odnosih. Ljubljana 1997; Radovan Vukadinović: Osnove teorije mednarodnih odnosa i vanjske politike. Zagreb 1989; Radovan Vukadinović: Diplomacija. Strategija političnih pogajanj. Ljubljana 1995; Kalevi J. Holsti: International politics : a framework for analysis (5th ed.). Englewood Cliffs 1988; Hans Morgenthau: Politika med narodi. Ljubljana 1995.

⁴ Zaradi želje intervjuvancev, da se njihovo ime ne razkrije, bom intervjuje navajal kot intervju 1, intervju 2 itd.

⁵ Andreja Jaklič, Marjan Svetličič: Enhanced transition through outward internationalization. Burlington 2003.

⁶ Zakon o ustanavljanju podjetij v tujini (UL SFRJ, št. 39/1972) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanavljanju podjetij v tujini (UL SFRJ, št. 17/1973).

predvsem v domeni federacije (271. člen, 2. odstavek Ustave SFRJ). Kljub temu pa Petrič⁷ ugotavlja, da je Slovenija aktivno vplivala na določanje ciljev zunanje politike SFRJ, kar se kaže predvsem v določbah spoštovanja pravic narodnih manjšin, ki so postale del prenovljene Ustave SFRJ iz leta 1974. Ne glede na to, da na federalni ravni Slovenci nismo bili na vrhu odločanj v zunanji politiki,⁸ pa je Slovenija uspela mimo federacije navezati stike s tujino v okviru t. i. parazunanje politike. To je omogočal 3. odstavek 317. člena Ustave Socialistične Republike Slovenije, ki je predvideval, da

»Socialistična republika Slovenija razvija politične, ekonomske, kulturne in druge odnose z drugimi državami in mednarodnimi organi in organizacijami, ki so pomembni za položaj in razvoj slovenskega naroda, italijanske in madžarske narodnosti ter slovenske narodne skupnosti v zamejstvu in skrbi za pravice in interese delovnih ljudi na začasnem delu v tujini in za izseljence s svojega območja«.

Tako se je Slovenija – lahko bi rekli, da pod krinko zasledovanja interesov slovenskega naroda (ter obeh manjšin) – dokaj svobodno udeleževala na mednarodnopolitičnem področju. Še več, nova Ustava SFRJ je omogočila ustanovitev »nacionalnega MZZ-ja«, znanega pod imenom Republiški sekretariat za mednarodno sodelovanje (RSMS), ki je začel z delom 1. 2. 1975.⁹ Ta se je leta 1980 preimenoval v Republiški komite za mednarodno sodelovanje (RKMS),¹⁰ v sestavi katerega je deloval tudi organ za »ekonomske odnose s tujino«.¹¹

Po demokratičnih volitvah leta 1990, na katerih je zmagal Demos, je Slovenija začela pot k demokratizaciji. Kljub temu da Ustava iz leta 1974 tega formalno ni dovoljevala, pa sta vodstvo takratne vlade in republiški sekretar za mednarodno sodelovanje dr. Dimitrij Rupel 'izkoristila' spremembe, ki so se dogajale v SFRJ, in se še bolj aktivno zavzela za mednarodno promocijo in delovanje SRS v okviru lastne zunanje politike. Ker pa Slovenija formalno še ni imela predstavništva, se je RKMS naslonil na predstavništva slovenskih podjetij (npr. Ljubljanske banke, Iskre itd.),¹² da je predstavljal 'svojo resnico' o jugoslovanski zgodbi.¹³ Tako so bili

⁷ Ernest Petrič: Mednarodni odnosi v novi ustavi. V: Teorija in praksa, 1974, št. 3, str. 268.

⁸ Čačinovič, Slovensko bivanje sveta, str. 116.

⁹ Ustanovljen je bil na podlagi Zakona o republiških upravnih organih (UL SRS, št. 39/1974).

¹⁰ Temelj za to je bil Zakon o organizaciji in delovnem področju republiških upravnih organov in republiških organizacij ter samostojnih strokovnih služb (UL SRS, št. 5/1980).

¹¹ Naloge RSMS (in pozneje RKMS) so bile: evidentiranje, spremljanje in preučevanje vprašanj mednarodnih odnosov SRS in SFRJ s stališča republiških pristojnosti, zlasti glede političnih, ekonomskih, kulturnih odnosov ter znanstveno-tehničnega sodelovanja SRS s tujino, zunanjetrgovinskega sistema in deviznega režima, zadeve v zvezi s pripravami na sklenitev mednarodnih pogodb, zadeve v zvezi s slovensko narodno skupnostjo v zamejstvu, zadeve zdomcev in izseljencev, zadeve pravnega varstva občanov SRS v tujini in pravnega varstva tujcev v SRS, stiki s tujimi diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi, zadeve v zvezi z izvrševanjem mednarodnih konvencij SRS ter opravljanje upravnih nalog iz republiške pristojnosti na področju ekonomskih odnosov s tujino (Arhiv Republike Slovenije, Republiški komite za mednarodno sodelovanje Socialistične Republike Slovenije (AS 1134)).

¹² Intervju z osebo 1. Ljubljana december 2009 (dalje Intervju 1).

¹³ Intervju z osebo 2. Ljubljana december 2009 (dalje Intervju 2).

predstavniki slovenskih podjetij dejansko prvi slovenski diplomati, ki so že pred slovensko osamosvojitvijo udeležali tudi politične interese Slovenije.¹⁴

Poleg paradiplomatskih predstavništva Slovenije so k političnemu uspehu osamosvojitve pripomogli tudi slovenski diplomati, ki so do osamosvojitve delovali v zvezni diplomatski službi in so sicer uradno (še) predstavljali Jugoslavijo,¹⁵ a so v neformalnih pogovorih izvedeli veliko informacij, ki so jih potem posredovali slovenskim uradnim organom. Te informacije so pripomogle k temu, da je Izvršni svet SRS sprejel ustrezne odločitve, še preden so se določeni dogodki sploh zgodili.¹⁶

Z razglasitvijo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti in objavo Zakona o zunanjih zadevah¹⁷ je Slovenija še dejavneje krenila na pot zasledovanja lastnih ciljev v zunanji politiki, med katerimi je bilo kot ključni cilj izpostavljeno mednarodno priznanje države. Moratorij, ki je bil dosežen z Brionskim memorandumom, nosilec slovenske zunanje politike ni ustavil, da bi ne delovali *podtalno*¹⁸ in se sestajali s tujimi diplomati in državniki.¹⁹ Rezultat intenzivne navzočnosti v tujini je bil viden tudi 'fizično'. Tako je – še pred priznanjem, tj. konec leta 1991 – Slovenija imela 8 političnih predstavništva, 4 skupna predstavništva države in podjetij, enega pooblaščenca vlade in več kot deset posebnih pooblaščenca ministra za zunanje zadeve.²⁰ Pri vseh predstavništvih je bila – kot izpričujejo sogovorniki (intervjuja 1, 3) – močno vidna tudi gospodarska komponenta sodelovanja, ki pa se je okrepila po izteku memoranduma, ko je Slovenija nadaljevala s procesom iskanja konsenza za mednarodno priznanje. Kot pojasnjujeta intervjuvanca,²¹ sta bili gospodarska diplomacija in politična diplomacija dve strani istega kovanca:

¹⁴ 29. 8. 1990 je vlada SRS za prvega slovenskega predstavnika imenovala dr. Lojzeta Sočana, vodjo predstavništva Ljubljanske banke v Bruslju. Sledilo je imenovanje Ivana Goleta, predstavnika Slovenijalesa v Moskvi; Štefana Lončnarja, direktorja predstavništva Ljubljanske banke v Pragi; dr. Jožefa Kuniča, vodje Ljubljanske banke v Abidžanu. Vsi štirje so bili sočasno predstavniki slovenskega gospodarstva in slovenske politike. Oktobra 1990 je vlada SRS začela z imenovanjem prvih (le) političnih pooblaščenca, in sicer je 24. 10. 1990 imenovala dr. Petra Millioniga (Washington); 29. 10. 1990 dr. Karla Smolleta (Dunaj); 8. 12. 1990 Franca Zlatka Dreua (Luksemburg); 31. 1. 1991 dr. Štefana Faleža (Sveti sedež); 8. 5. 1991 Keitha Charlesa Milesa (London). – Ministrstvo za zunanje zadeve: Deseta obletnica imenovanja prvega pooblaščenega predstavnika Republike Slovenije v tujini. Ljubljana 2000 (dalje Deseta obletnica).

¹⁵ Čačinovič navaja, da je iz zvezne službe za zunanje zadeve v 'slovenski' MZZ prišlo 52 diplomatov (Slovenecv). – Čačinovič, Slovensko bivanje sveta, str. 118.

¹⁶ Intervju 1; Intervju 2; Intervju z osebo 3. Ljubljana december 2009 (dalje Intervju 3); Intervju z osebo 4. Ljubljana december 2009 (dalje Intervju 4).

¹⁷ UL RS št. 1/1991.

¹⁸ Milan Jazbec: Pomen in prihodnost para-diplomacije. Ljubljana 2011. Osnutek.

¹⁹ Intervju 1, Intervju 2 in Intervju 4.

²⁰ Deseta obletnica.

²¹ Intervju 1 in Intervju 2.

»Mi nismo imeli časa, da bi čakali. Morali smo se dogovarjati z našimi ključnimi trgovinskimi partnericami in z Brusljem. Pa so nam večkrat dejali: »Kam pa silite, saj vas še priznali nismo,« a mi smo vedeli, da moramo urediti gospodarske zadeve, saj bo država preživela le, če bo imela solidno materialno bazo. /.../ In smo šli. Večkrat so bila v delegaciji tudi slovenska podjetja, ki so imela probleme v tej državi in ki jih dolga leta niso rešila, ker niso prišla do sogovornikov. Mi smo poskušali vedno priti do čim višjih ravni – vse s ciljem, da zagotovimo preživetje slovenskega gospodarstva«.

In tako se je slovenska diplomacija, kljub nekaterim težavam,²² počasi krepila in postajala mednarodno prepoznavna. A v tej krepitvi se je gospodarska diplomacija začela počasi izgubljati. Po priznanju petnajsterice januarja 1992, ZDA aprila 1992 in članstva v Združenih narodih maja 1992²³ se je zdelo, da Slovenija nima kaj izgubiti in da je njena diplomacija uspešna. *Spanje na lovorikah* uspehov pa je počasi začelo razdvajati gospodarsko in politično diplomacijo,²⁴ kar za nadaljnji razvoj prve gotovo ni bilo dobro.

Prvi premik se je zgodil z volitvami 1992 in vlado 1993, ko je gospodarska diplomacija prešla z MZZ na novoustanovljeno Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj (MEOR), ki ga je vodil dr. Davorin Kračun, poznejši zunanji minister in veleposlanik v Washingtonu. Državna sekretarka na tem ministrstvu je postala mag. Vojka Ravbar, ki je pred ustanovitvijo MEOR skrbela za gospodarsko diplomacijo v kabinetu predsednika vlade (KPV) in na RKMS.²⁵ S tem restrukturiranjem je gospodarska diplomacija bila še naprej tesno povezana z MZZ, pri čemer nekateri sogovorniki trdijo,²⁶ da je bilo to predvsem zaradi tega, ker je za to področje skrbela mag. Vojka Ravbar, ki je še kot državna sekretarka na RKMS naredila veliko za razvoj gospodarske diplomacije,²⁷ poleg tega pa je imela ugled tako v vladi kot tudi med gospodarstveniki. Kljub temu da je bila gospodarska

²² Čačinovič, Slovensko bivanje sveta, str. 125; Dimitrij Rupel: Skrivnost države. Ljubljana (dalje Rupel, Skrivnost države), str. 226.

²³ Z vidika ekonomske diplomacije je smotno opozoriti na naslednje dogodke: Sprejem Slovenije v Mednarodni denarni sklad (15. 1. 1993), sprejem Slovenije v GATT (30. 10.1994), WTO (30. 7. 1995) in CEFTA (1. 1. 1996).

²⁴ O (politični oz. gospodarski) smeri razvoja slovenske diplomacije je pisal tudi Čačinovič (Kakšen mora biti vzoren diplomat? V: Svet v krizi. Ljubljana 2004, str. 300–301). Kot ugotavlja sam »[morajo slovenski diplomati] skrbeti za odpiranje vrat gospodarstvu, graditi morajo kulturne vezi in pomagati znanosti, da se uveljavlja po svetu. Le peščica jih mora reševati [politične – op. B. U.] naloge, ki jih rešujejo številni diplomatski predstavniki bogatih in velikih ter njihovi strokovni pomočniki«.

²⁵ Rupel opozarja, da so bili z gospodarsko diplomacijo že od vsega začetka politične težave. Namreč – kot navaja – je želel predsednik Demosove vlade Lojze Peterle gospodarsko diplomacijo z Zakonom o vladi prenesti na Republiški komite za trgovino in cene, da bi s tem opolnomočil ministrstva, ki so bila v kvoti SKD. Temu se je Rupel uprl in – s pomočjo opozicije – dosegel, da je gospodarska diplomacija ostala del RKMS. – Rupel, Skrivnost države, str. 132.

²⁶ Intervju z osebo 5. Ljubljana januar 2010.

²⁷ Rupel, Skrivnost države.

diplomacija takrat dvotirna, je bila ta dvotirnost usklajena.²⁸ Še več, gospodarska diplomacija ni bila nikoli zares le dvotirna. Kot ugotavlja Grudnova,²⁹ se je Gospodarska zbornica Slovenije (GZS) že leta 1992 (torej pred ustanovitvijo MEOR) zavzemala, da bi prevzela organizacijo in koordinacijo vzpostavitve mreže diplomatskih predstavništev, a ideja – zaradi neposluha z obeh strani za zahteve druge strani – ni zaživela.³⁰ Dve leti pozneje je bil ponovno obujen poskus sodelovanja z GZS, a tudi tokrat do dogovora ni prišlo. Kljub temu je GZS vzporedno vodila svoje aktivnosti, tako da je bila gospodarska diplomacija po letu 1993 formalno dvotirna, dejansko pa trotirna.

Večtirnost ter poskusi prevzema gospodarske diplomacije

Trotirnost gospodarske diplomacije, ki se je počasi razvijala ves čas od osamosvojitve Slovenije dalje, so poskušali predstavniki vseh treh institucij (MZZ, MEOR, GZS) utiriti s *Sporazumom o sodelovanju pri vzpostavljanju in delovanju predstavništev Republike Slovenije* (v nadaljevanju *Sporazum 1997*), a ta ni bil nikoli sklenjen, saj se pristojni niso uspeli poenotiti okoli člena 6, ki govori o kadrovanju.³¹ Za razvoj gospodarske diplomacije je bil pomemben tretji člen (odst. 2) Sporazuma (1997), ki je formaliziral takratno stanje z določilom, da »*obstajajo gospodarska predstavništva v okviru diplomatsko-konzularnih predstavništev (DKP) in kot samostojna gospodarska predstavništva (SGP)*«. Slednja bi bila predstavništva GZS. Ker Sporazum (1997) ni bil podpisan, je gospodarska diplomacija še naprej ostajala dvoživka; ideja dvotirnosti, ki jo je Sporazum 1997 predlagal, pa ni zamrla, ampak je bila pozneje podlaga za osnovanje *Programa predstavništva slovenskega gospodarstva (PPSG)*, sprejetega avgusta 2005.

V naslednjih letih institucije, zadolžene za gospodarsko diplomacijo, niso poskušale doseči soglasja o tem, kako bi lahko preoblikovali gospodarsko diplomacijo, da bi bila bolj učinkovita, kar pripisujem predvsem trem vzrokom. Prvič, zaradi umirjanja zadev na ozemlju nekdanje Jugoslavije so se podjetja spet preusmerjala na te trge in je bil pritisk za pomoč pri vstopih na nove trge manjši. Drugič, v tem času so se slovenska podjetja tudi na trgu EU dokaj dobro uveljavila in postala prepoznavna, zato je bilo tudi na teh trgih povpraševanje po kakovostni gospo-

²⁸ Ravbarjeva pojasnjuje, da sta se ekonomska in gospodarska diplomacija izvajali koordinirano, kar kaže tudi postopek izbora gospodarskih svetnikov, ki je potekal v soglasju med MZZ in MEOR. – Ekonomska in gospodarska diplomacija. Ljubljana 2009, str. 173.

²⁹ Tina Gruden: Pomen in naloge ekonomsko-poslovne diplomacije kot sestavnega dela zunanje politike držav. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005, str. 49.

³⁰ To idejo je npr. zagovarjal Čačinovič (Slovensko bivanje sveta, str. 126), ko je ugotavljal, da mora biti sodelovanje »MZZ in gospodarske zbornice smotrno in potrebno« ter da bi morali »spodbujati diplomatsko-konzularna-zbornična predstavništva predvsem v tretjih deželah, kjer to koristi našemu gospodarstvu«.

³¹ Mateja Čepin: Model vzpostavitve gospodarskih predstavništev Republike Slovenije v tujini. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003, str. 51–52.

darski diplomaciji manjše; in tretjič, vprašanje »gospodarstva« je spet zasenčila »politika«, saj je Slovenija pospešila sprejemanje *acquisa* in poskušala čim hitreje ujeti vlak širitve evropske integracije. Vse troje je sočasno povzročilo, da je gospodarska diplomacija ostajala v ozadju.

Leta 2000 je bil pri oblikovanju nove vlade MEOR ukinjen, njegove naloge pa so bile prenesene na novoustanovljeno ministrstvo za gospodarstvo (MG), ki je postalo nov dejavnik v gospodarski diplomaciji, a lahko bi rekli, da so novo vino natočili v stare mehove. Kljub temu da se je na področju gospodarske diplomacije pojavil nov dejavnik, do dejanskih sprememb ni prišlo. Dve leti pozneje, 10. oktobra 2002, je vlada RS sprejela dokument *Primerna zunanja politika*, ki je izpostavljal pomen gospodarske diplomacije in pozval ključne institucije (GZS, MZZ in MG), naj bolj sinhrono oblikujejo gospodarsko diplomacijo,³² a se dejansko ni zgodilo nič, saj se nobena od institucij ni želela odreči svojemu položaju na področju gospodarske diplomacije. Pri tem pa je predvsem trpelo podjetništvo, ki je – prav zaradi razpršenosti – imelo omejene in slabše informacije.

Desetletje prerekanj okoli strukture in nosilcev slovenske gospodarske diplomacije se je delno končalo leta 2004, ko sta MZZ in MG sklenila *Sporazum o medsebojnem sodelovanju med Ministrstvom za zunanje zadeve in Ministrstvom za gospodarstvo o medsebojnem sodelovanju na področju ekonomske diplomacije* z dne 27. 2. 2004, ki je predvideval, da so »diplomati za ekonomsko področje iz MG v času razporeditve v DKP premeščeni v MZZ in se po prenehanju mandata ponovno premestijo v MG /.../. Prosta delovna mesta diplomatov za ekonomsko področje v DKP se hkrati objavijo v MZZ in MG. Strokovno usposobljenost in izpolnjevanje zahtevanih pogojev kandidatov presoja interna natečajna komisija, ki jo imenuje minister, pristojen za zunanje zadeve. Če interna komisija ugotovi, da nihče od prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje zahtevanih pogojev oziroma da kandidati nimajo zadostne strokovne usposobljenosti, se izvede interni natečaj v organih državne uprave (3. člen, odst. 1 in 3)«.

Na podlagi tega Sporazuma (2004) je minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel sprejel *Pravilnik o izbirnem postopku za prosta mesta diplomatov za ekonomsko področje*, ki je nadomestil *Sporazum* med Ministrstvom za zunanje zadeve in Ministrstvom za ekonomske odnose in razvoj, številka 021-03/93-4 z dne 26. 2. 1993, in začel veljati 16. 5. 2005. Ta je določal:

»[da imajo prednost pri izbiri kandidati, ki] imajo najmanj štiri leta delovnih izkušenj na področju mednarodnih odnosov, praviloma na ekonomskem področju bodisi na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ministrstvu za gospodarstvo, Gospodarski zbornici Slovenije ali drugi gospodarski instituciji /.../ (2. člen, 3. odstavek 2. alineja)«.

³² Andreja Banutai: Ekonomska in gospodarska diplomacija RS. Osnutek (dalje Banutai, Ekonomska in gospodarska diplomacija).

To je pomenilo, da je izbor implicitno dajal prednost posameznikom, ki so delovali na MG, ki so že po svojih predispozicijah imeli večjo možnost uspeha pri prijavljanju na nezasedena mesta ekonomskih svetovalcev v tujini. Na to implicitno opozarja tudi tretji člen, ko določa način objave prostih delovnih mest (v katerem ne gre za prvo objavo na MZZ in potem šele na MG, ampak za sočasno objavo internih razpisov na obeh ministrstvih).³³

»Postopek za izbiro kandidatov za prosta delovna mesta diplomatov za ekonomsko področje v DKP se začne s hkratno objavo prostih delovnih mest v Ministrstvu za zunanje zadeve in Ministrstvu za gospodarstvo (3. člen, 1. odstavek)«.

S to potezo sta MZZ in MG rešila vsa vprašanja, ki so desetletje načenjale odnose na področju gospodarske diplomacije, nista pa rešila vprašanja večtirnosti, ki je še vedno obstajala, saj je GZS še vedno imela svoja predstavništva. Je pa res, da je bila s tem Sporazumom (2004) ta večtirnost bolj utirjena, kot je bila pred tem. Pred koncem mandata je Ropova vlada sprejela Zakon o spodbujanju neposrednih investicij in internacionalizaciji podjetij (ZSTNIIP),³⁴ ki je določal podporne instrumente za pospeševanje izhodne internacionalizacije ter ukinil Agencijo za gospodarsko promocijo in tuje investicije (AGPTI) in ustanovil Javno agencijo za podjetništvo in tuje neposredne investicije (JAPTI), ki je postala nosilni steber prihodnjega spodbujanja internacionalizacije podjetij in eden novih dejavnikov v gospodarski diplomaciji v naslednjem petletju.

Prevzem in začetek stabilizacije gospodarske diplomacije na Ministrstvu za gospodarstvo

Zakon o spodbujanju neposrednih investicij in internacionalizaciji podjetij je v svojem 14. členu (1. odstavek) predvideval, da lahko »na osnovi analize ekonomskih koristi agencija [tj. JAPTI] ob predhodnem soglasju vlade odpre svoje predstavništvo v tujini«. Na podlagi te določbe je vlada, ki jo je vodil Janez Janša, avgusta 2005 sprejela *Program predstavništva slovenskega gospodarstva* (v nadaljevanju PPSG), ki naj bi zasledoval cilje, ki jih v razvitih državah počne gospodarska diplomacija. Za zasledovanje teh ciljev naj bi se oblikovale tri oblike gospodarskih predstavništev:

- oddelek znotraj diplomatsko-konzularnih predstavništev (DKP), ki deluje skladno z dogovorom med MZZ in MG;
- predstavništvo JAPTI, ustanovljeno po 14. členu ZSTNIIP;
- predstavništvo ali poslovna enota javne/zasebne pravne ustanove v tujini, ki je izbrana na javnem natečaju.

³³ Seveda MZZ ni želel izbora popolnoma prepustiti MG, zato je v izborni komisijo imenoval dva svoja člana, enega pa je imenoval MG (4. člen, 2. odstavek Pravilnika 2004).

³⁴ UL RS, št. 86/2004.

Prva oblika (1 alineja) je že obstajala. To so bili ekonomski svetovalci, ki so delovali na DKP že pred sprejemom PPSG. Prav tako pa tudi druga točka (alineja) ni bila novost, saj je že pred tem neko obliko gospodarske paradiplomacije vodila GZS. JAPTI je v tej točki samo prevzel dobre zglede GZS, v kateri članstvo od leta 2006 ni bilo več obvezno in se je zato morala prilagoditi novim razmeram na trgu. Ta je sicer že prej zaprla svoja predstavništva po svetu, nekateri njeni zaposleni pa so se potem zaposlili v predstavništvih JAPTI. Čeprav bi teoretično v letih 2004–2006 govorili o troinpol tirni gospodarski diplomaciji (MZZ-MG, JAPTI, GZS), pa zaradi preoblikovanja GZS in zakasnitve pri ustanavljanju predstavništev JAPTI ta še vedno ostaja dvotirna.

Izhajajoč iz ZSTNIIP in PPSG je JAPTI v prvi polovici 2006 objavil razpis za predstavništva slovenskega gospodarstva, na podlagi katerega naj bi izbral štiri vodje predstavništev (Milano, Bukarešta, Istanbul, Düsseldorf). A do tega ni prišlo, saj je bil razpis objavljen pred sprejeto Uredbo vlade³⁵. Zato je moral JAPTI prvi razpis razveljaviti in je septembra istega leta³⁶ objavil ponoven razpis, na katerega so se prijavili kandidati za zasedbo predstavništev v tujini. Čeprav bi morala skladno z ZSTNIIP biti PSG vzpostavljena že leta 2004, pa se je to zgodilo šele koncem 2006. Vzpostavljanje predstavništev JAPTI je prešlo v drugo fazo julija 2007, ko je vlada dala soglasje še za odprtje PSG v Kazanu, São Paulu in Šanghaju.³⁷

Ne glede na to, da je bilo jasno določeno v ZSTNIIP in PPSG, da bodo predstavništva JAPTI delovala tam, kjer so interesi Slovenije, pa je v tem času prihajalo do velikih trenj med JAPTI in MZZ, saj so se gospodarski oddelki DKP in predstavništva JAPTI obnašali kot konkurenti in ne kot dopolnjujoče se dejavnosti. Tako sem pri svojem raziskovanju naletel na dva sogovornika,³⁸ ki sta izrazito poudarjala, da takšna oblika gospodarske diplomacije za Slovenijo ni bila dobra, saj ni nobenega pretoka informacij med dvema ključnima institucijama na tem področju. Na neki točki je bilo celo možno občutiti, da je v gospodarski diplomaciji MZZ celo marginaliziran,³⁹ saj naj bi med gospodarskimi svetovalci na DKP prevladovali uslužbenci MG, prav tako pa so bila predstavništva JAPTI razumljena kot »MG-jeva podaljšana roka«.⁴⁰

Vprašanje, ki se poraja, je, kaj se je dogajalo z gospodarsko diplomacijo v obdobju 2004–2008 in kakšen vpliv je imel MZZ nanjo oz. kako je MZZ poskušal zadržati svojo moč pri odločanju o gospodarski diplomaciji. Na prvi pogled je videti, da je MZZ pasivno ob strani spremljal dogajanja in razvoj gospodarske diplomacije, kar bi lahko utemeljevali s pomembnimi projekti – vstop v EU, predsedovanje OVSE, predsedovanje Svetu EU idr. –, ki so obremenjevali MZZ-jev

³⁵ UL RS, št. 71/2006.

³⁶ UL RS, št. 96/2006.

³⁷ Sporočilo za javnost Vlade Republike Slovenije z dne 19. julija 2007.

³⁸ Intervju z osebo 6. Ljubljana marec 2010 (dalje intervju 6); Intervju z osebo 7. Ljubljana marec 2010 (dalje Intervju 7).

³⁹ Intervju 6.

⁴⁰ Intervju 7.

vsakdan, čeprav je tedanji zunanji minister dr. Dimitrij Rupel posegel tudi na to področje, ko je izpostavil, da »/.../ si majhna gospodarstva zaradi omejenosti kadrovskih in finančnih virov ne morejo privoščiti paralelnih predstavništev«⁴¹ in da »se moramo zavedati, da gospodarska diplomacija počiva na ramenih veleposlanikov«.⁴² V mandatu 2004–2008 je minister dr. Dimitrij Rupel več kot stokrat tako ali drugače spregovoril o gospodarski diplomaciji, pri čemer je bil njegov glavni poudarek na vprašanju gospodarskega sodelovanja Slovenije z drugimi državami. Ne glede na to, da je vrh MZZ podpiral razvoj in delovanje gospodarske diplomacije, pa podatki kažejo, da spremembe v strukturi zaposlenih na MZZ v tem obdobju niso bile v njen prid. Tako je od leta 1991 dalje zaposlovanje na MZZ neprestano raslo, vrh pa je doseglo konec leta 2007, tj. pred začetkom predsedovanja Slovenije Svetu EU, a ta rast se ni odrazila v rasti zaposlenosti na področju gospodarske diplomacije. Lastni izračuni kažejo, da so gospodarski svetovalci predstavljali približno 8% vseh zaposlenih v zunanji službi, kar pomeni, da sta na enega gospodarskega predstavnika pripadli dve diplomatsko-konzularni predstavniki. Ta položaj je bila konec leta 2008 (2,2) slabši kot leta 2004 (1,78). Četudi bi k temu šteli še notranjo službo,⁴³ se slika nič kaj ne izboljša.

Ponovna selitev gospodarske diplomacije na Ministrstvo za zunanje zadeve (2009–)

Leta 2008 se je v svetu in Evropi že začela aktualna gospodarska kriza, a si ni nihče predstavljal, kakšen učinek bo ta imela na slovensko gospodarstvo, do tedaj zaznamovano z leti dinamične gospodarske rasti. Istega leta so v Sloveniji potekale državnozbornske volitve, na katerih je stranka Socialnih demokratov z 30,45% premagala do takrat vladajočo Slovensko demokratsko stranko (29,26%).⁴⁴ Socialni demokrati so tako dobili mandat za sestavo vlade, ki so se ji pridružile še stranke LDS, ZARES in DeSUS. Stranke so v Koalicijski pogodbi (točka 15.2)⁴⁵ izpostavile pomen gospodarske diplomacije za razvoj slovenskega gospodarstva takole:

⁴¹ Ministrstvo za zunanje zadeve: Nastop ministra za zunanje zadeve dr. Dimitrija Rupla na srečanju Kluba gospodarstvenikov Slovenske Istre. Ljubljana 2004.

⁴² Ministrstvo za zunanje zadeve: Govor ministra za zunanje zadeve dr. Dimitrija Rupla na srečanju s slovenskimi gospodarstveniki v okviru 9. posveta slovenske diplomacije. Ljubljana 2003.

Več o razmišljanju ministrov za zunanje zadeve dr. Dimitrija Rupla in Samuela Žbogarja o gospodarski diplomaciji prim. Klavdija Pojbič: Gospodarska diplomacija majhnih držav v času recesije: primera Slovenije in Avstrije. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2010, str. 58–64.

⁴³ Pri tem ne štejemo notranje službe, kjer se je število zaposlenih gibalo pod 10 (2004 – 5 oseb, 2005 – 4 osebe, 2006 – 6 oseb, 2007 – 11 oseb, 2008 – 7 oseb).

⁴⁴ Podatki dostopni na spletni strani Državne volilne komisije, <http://www.dvk.gov.si>.

⁴⁵ Koalicijska pogodba je bila podpisana 11. 11. 2008.

»Koalijski partnerji se strinjamo, da bo MZZ s svojo diplomatsko-konzularno mrežo ter skupaj z Ministrstvom za gospodarstvo, Gospodarsko zbornico Slovenije, Javno agencijo za podjetništvo in tuje investicije ter glede na vsebine z drugimi ministrstvi in institucijami (vključno z regionalnimi gospodarskimi središči) prevzelo večjo odgovornost za učinkovito uveljavljanje interesov slovenskega gospodarstva v svetu. Prav tako se koalijski partnerji strinjamo, da naj razvojno sodelovanje postane integralni del slovenske zunanje politike. Tako se med pristojnosti MZZ kot temeljnega nosilca gospodarske diplomacije prenesejo ekonomski odnosi s tujino ter institucionalno okrepi razvojno sodelovanje, v diplomatskih predstavništvih pa se, skladno z gospodarskimi prioritetami, vzpostavijo oz. ohranijo kadrovsko močna in usposobljena gospodarska predstavništva«.

Zapisano kaže na to, da so se stranke poenotile, da okrepijo gospodarsko diplomacijo MZZ in tega postavijo kot krovni organ razvoja in delovanja slovenske gospodarske diplomacije, kar je implicitno pomenilo, da se bodo predstavništva JAPTI »utopila« v strukturi MZZ. Čeprav je bil sklep sprejet, pa seveda pri prenosih ni šlo brez težav.

Najprej je bilo treba na MZZ premestiti kadre, ki so se ukvarjali s tem področjem, nato pa še materialna sredstva za pokritje stroškov novopridobljenih kadrov. Formalno so postopki tekli hitreje kot dejansko. Vlada RS je na svoji 16. seji, dne 5. marca 2009, sprejela Sklep,⁴⁶ da se ustanovi Direktorat za gospodarsko diplomacijo in mednarodno razvojno sodelovanje (ZDG).⁴⁷ S Sporazumom med MG in MZZ, ki je bil podpisan 1. septembra 2009,⁴⁸ so na MZZ prenesli 23 javnih uslužbencev: od tega 7 v zunanji službi in 16 v notranji službi. S *Sklepom* 51. seje, z dne 29. oktobra 2009,⁴⁹ je vlada predstavništva JAPTI, ki so bila ustanovljena skladno s *Programom predstavništev slovenskega gospodarstva*, uvedla v postopno zaprtje in njihove naloge, zaposlene ter sredstva prenesla na MZZ. Čeprav naj bi se prenos sredstev in kadrov ter zaprtje predstavništev JAPTI zgodila do konca leta 2010, se to popolnoma še ni zgodilo. Prenos se odvija v treh fazah; v prvi fazi, tj. do konca 2010, je bilo na MZZ preneseno predstavništvo v Nemčiji (Düsseldorf), na Kitajskem (Šanghaj), v Romuniji (Bukarešta) in v Turčiji (Istanbul). Druga faza se je zgodila 24. marca 2011, ko je vlada RS zaprla predstavništvi JAPTI v Milanu in São Paulu. Tako ostaja sedaj še vprašanje predstavništva v Kazanu, ki pa mu je treba najti primerno pravno obliko za preoblikovanje.

Poleg institucionalnega premika je pri utirjanju gospodarske diplomacije prišlo tudi miselnega preskoka, ki ga lahko opazimo v noveliranem Zakonu o zunanjih zadevah (ZZZ-1C), sprejetem v Državnem zboru 15. decembra 2009 (UL RS

⁴⁶ Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 16. seji, 5. 3. 2009.

⁴⁷ Banutai opozarja, da se je Direktorat za gospodarsko diplomacijo in mednarodno razvojno sodelovanje, ob ustanovitvi 1. 10. 2009 dejansko imenoval Direktorat za gospodarsko diplomacijo in razvojno sodelovanje. – Banutai, *Ekonomska in gospodarska diplomacija*.

⁴⁸ Sporazum o prenosu nalog, javnih uslužbencev in pravic proračunske porabe na področju gospodarske diplomacije.

⁴⁹ Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 51. seji, 29. 10. 2009.

108/2009), kjer je v 2. členu dodan vmesni odstavek 3 (dotedanji 3. in 4. odstavek postaneta 4. in 5.), ki pravi:

»Ministrstvo za zunanje zadeve **usklajuje način uveljavljanja in zaščite gospodarskih interesov** [poudaril B. U.] Republike Slovenije v tujini z drugimi, za načrtovanje in izvajanje gospodarskega sodelovanja pristojnimi organi in institucijami /.../«.

Z umestitvijo gospodarske diplomacije v Zakon o zunanjih zadevah je bil na tem področju narejen velik korak v smer spodbujanja povezovanja med politično in gospodarsko diplomacijo. Ta, kot kaže aktualni razvoj, postaja eden od deležnikov pri vodenju slovenske zunanje politike, vprašanje, ki pa se postavlja, je odzivanje slednje na potrebe slovenskega gospodarstva in zdržnost takšne strukture.

Da bi utirjena gospodarska diplomacija zaživela čim prej in čim bolj celovito, je MZZ v njeno oblikovanje vključil vse ključne deležnike institucij podpornega okolja (GZS, OZS, KGZS, SID, JAPTI, MG), sočasno pa je iskal podporo tudi v poslovnem sektorju. V okviru tega je bil ustanovljen Strateški svet za gospodarsko diplomacijo (SSGD), v katerem prevladujejo predvsem predstavniki (direktorji) slovenskih podjetij, ki ga vodi minister za zunanje zadeve Samuel Žbogar. Leta 2009 je imel SSGD prvo sejo, in to še pred formalno ustanovitvijo ZDG,⁵⁰ druga seja pa je bila marca 2010, ko je minister – s pomočjo generalnega direktorja Vladimirja Gaspariča – že predstavil prve učinke delovanja ZDG; tretja seja je bila marca 2011. Na zadnji seji so gospodarstveniki izrazili podporo obstoječi strukturi gospodarske diplomacije in pozvali k njeni okrepitevi.

Zunanja promocija nove ureditve gospodarske diplomacije je v javnosti naletela na pozitiven odziv. Ta odziv je bil še podkrepjen s številnimi obiski ministra za zunanje zadeve po okrajnih in področnih gospodarskih/obrtnih zbornicah, interesnih združenjih ter na različnih sejmih (forum obrti, Celjski sejem) kot tudi v aktivnostih organizacije politično-gospodarskih obiskov, ki jih je bilo v letu 2010 devet (Slovaška, Finska, Hrvaška, Kitajska, Turčija, ZDA, Libija; Ruska federacija, Albanija).

Poleg aktivnosti navzven so se na področju gospodarske diplomacije dogajale tudi aktivnosti navznoter. Tako je v začetku januarja 2010 potekal posvet ekonomskih svetovalcev, ki je bil razdeljen na dve sekciji – notranjo, tj. tisto, v kateri so slednji izpostavili težave, s katerimi se srečujejo; in zunanjo, v okviru katere so se srečali s slovenskimi podjetji, ki jih je zanimalo poslovanje na izbranih trgih. Junija 2010 so na MZZ organizirali 1. posvet častnih konzulov, avgusta 2010 pa so bili tradicionalni, XVI. dnevi slovenske diplomacije posvečeni gospodarski diplomaciji. V prvi polovici leta je bilo izvedeno tudi ocenjevanje uspešnosti delovanja slovenske gospodarske diplomacije na terenu, ki je izpostavilo težave, s katerimi se pri svojem delu soočajo gospodarski svetovalci in veleposlaniki. Leta 2011 je bilo organizirano srečanje ekonomskih svetovalcev, na katerem so spregovorili o novostih v organi-

⁵⁰ Banutai, Ekonomska in gospodarska diplomacija.

zaciji notranje mreže – kot je npr. »reprezentančni sklad«, ki spodbuja DKP-je pri organizaciji srečanj, na katerih se slovenskih gospodarstveniki srečujejo z gospodarstveniki v drugih državah.

Pomemben premik v delovanju gospodarske diplomacije pa je tudi aktualna ideja gospodarske zbornice »Go International Slovenia«, ki se osredotoča na pomoč pri internacionalizaciji slovenskih podjetij. Ta ideja je primerna za razvoj slovenske gospodarske diplomacije, a le v okviru tega, dokler ostaja komplementarna obstoječi strukturi. Namreč, če poslovni akterji delujejo usklajeno na tujih trgih in tako ustvarjajo dodatne poslovne priložnosti, je to le še utrditev slovenske gospodarske diplomacije. A kljub vsemu ostaja pomislek nekaterih sogovornikov (Intervju 8), da bi se lahko takšno delovanje GZS razumelo bolj kot suplementarno namesto komplementarno. V tem primeru bi pa prišlo do ponovnega procesa razdvojevanja gospodarske diplomacije in vrnitve v stare tire, ki so se že izkazali kot neuspešne. Vsekakor menim, da je akcija GZS nujna in primerna, saj je trgov, ki jih MZZ z gospodarsko diplomacijo ne more pokriti – in so pomembni za slovensko gospodarstvo –, veliko in se zato velja diverzificirati v doseganju komplementarnih koristi.

Sklep

Namen pričujočega članka je bil ugotoviti, kako se je razvijala slovenska gospodarska diplomacija vse od osamosvojitve dalje. Analiza virov je pokazala, da lahko razvoj slovenske gospodarske diplomacije razdelim v pet faz: a) fazo nadvlade gospodarske diplomacije nad politično diplomacijo, b) nastanek in (delno usklajeno) delovanje večtirne gospodarske diplomacije, c) boj za aktersko prevlado v gospodarski diplomaciji, č) utirjanje in diverzifikacija gospodarske diplomacije 2005–2008 in d) utirjenje in centralizacija gospodarske diplomacije 2009–.

Prva faza je potekala v letih 1990–1993. Pred osamosvojitvijo so odločevalci v slovenski zunanji politiki izrabljali obstoječa predstavništva slovenskih podjetij, da so pridobili stike s pomembnimi tujimi odločevalci in državniki. V času te paradiplomacije je bila gospodarska diplomacija sredstvo za doseganje političnih koristi. Dobre (z)veze in poznanstva predstavnikov slovenskih podjetij so omogočili, da je bila Slovenija dokaj hitro mednarodno priznana. Gotovo so k temu pripomogli tudi številni slovenski izseljenci in zdomci, ki so prek svojih (poslovnih) mrež vplivali za hitro priznanje slovenske osamosvojitve. Tej dokaj plodni fazi sodelovanja med gospodarsko in politično diplomacijo so sledila leta suhih krav. Tako je v drugi fazi simboličen prenos pristojnosti z MZZ na MEOR že nakazal, da gospodarska diplomacija ni bila več razumljena kot domena diplomacije, temveč bolj mednarodnih ekonomskih odnosov. Potrditev takega obravnavanja je bilo tudi dejstvo, da je GZS začela postajati vse pomembnejši dejavnik v gospodarski diplomaciji, kar so posamezniki (npr. Čačinovič 1994) sprejeli z odobravanjem. Prepad med »diplomacijo« in »mednarodnimi ekonomskimi odnosi« se je vedno bolj po-

glabljal; prihajalo je do podvajanj del, kazali so se tudi obrisi nezadostne učinkovitosti. Gordijski voz se je še bolj zapletel z ukinitvijo MEOR-ja leta 2000 in prehodom gospodarske diplomacije na Ministrstvo za gospodarstvo (MG). Med MZZ in MG se je vnel spopad za obvladovanje gospodarske diplomacije. Gospodarska diplomacija je postala plen boja med dvema resorjema. Rezultat tega je bil, da je njena učinkovitost pešala, večalo pa se je tudi nezadovoljstvo njenih uporabnikov.

Čeprav so obstajali poskusi, da bi se institucionalna struktura dogovorila o razvoju in umestitvi gospodarske diplomacije, pa ti niso obrodili rezultatov. Tako se je sprememba smeri v razvoju gospodarske diplomacije zgodila šele z nastopom nove vlade Janeza Janše leta 2004, ko je postalo jasno, da bo levji delež gospodarske diplomacije koordiniral MG, MZZ pa bo v celoti imel dokaj obrobno vlogo. To sta še dodatno potrdila dva dejavnika: Sklenitev Sporazuma med MZZ in MG (2004), kjer je MG dobil večjo vlogo pri določanju kadrov na diplomatskih in konzularnih predstavništvih (DKP) (Pravilnik 2005), in nastanek JAPTI (kot izvajalske agencije MG), ki je dobil ekskluzivno pravico ustvarjanja lastnih gospodarskih predstavništev v tujini. Ta naj sicer ne bi bila v koliziji s političnimi predstavništvimi, saj naj bi se ustanavljala tam, kjer bi bilo za slovensko gospodarstvo to najbolj zanimivo. V tem okviru je slovenska gospodarska diplomacija začela vse bolj dobivati obrise zbornične strukture (podobno kot v Avstriji), pri čemer naj bi (z leti) vlogo »zbornice« prevzel JAPTI.

Kljub temu da ni bilo malo kritik na ponovno restrukturiranje gospodarske diplomacije, velja poudariti, da so predstavništva JAPTI zaživela in postala koristen vezni člen med slovenskim gospodarstvom in tujimi trgi. A konkurenca med predstavništvimi JAPTI in DKP je začela postavljati pod vprašaj upravičenost ekonomskih svetovalcev na DKP in pristojnosti/doseg svetovalcev JAPTI. Verjetno je bil to razlog, da se je nova vladna koalicija, oblikovana decembra 2008, odločila, da gospodarsko diplomacijo poenoti, tokrat pod okriljem MZZ. A za razliko od prejšnjih preoblikovanj ta sprememba ni bila polovična, temveč dokaj radikalna. Vlada se je namreč odločila na novoustanovljeni Direktoratu za gospodarsko diplomacijo in razvojno sodelovanje prenesti funkcije, kadre in sredstva MG ter JAPTI. S tem je bilo dokončno jasno, da bo nosilni organ prenovljene gospodarske diplomacije MZZ, ki pa jo bo vodil skladno z interesi zainteresiranih deležnikov.

Sedanje upravljanje gospodarske diplomacije je smelo in usklajeno s številnimi dejavniki, ki v njej sodelujejo. Na to opozarjajo tudi tisti, ki jim je gospodarska diplomacija najbolj namenjena, tj. njeni porabniki – podjetja. Ta se vsak dan srečujejo s storitvami gospodarske diplomacije in dajejo predloge za njene izboljšave. A predlogi za izboljšave ne prihajajo samo od zunaj, ampak jih dnevno oblikuje tudi smela notranja ekipa, ki želi začrtati smernice za kakovostnejše delovanje gospodarske diplomacije. K temu verjetno še bolj pripomore dejstvo, da je (tako v zunanji kot notranji gospodarski diplomaciji) kar nekaj sedanjih zaposlenih posameznikov, ki so se tako ali drugače v svoji pretekli karieri že srečevali z delovanjem slovenske gospodarske diplomacije. Osebne izkušnje so gotovo tisto gonilo, ki žene te posameznike, da izboljšujejo celotni sistem delovanja. In končno, spremenilo se

je tudi ozračje glede pomena gospodarske diplomacije, in sicer predvsem v njeno korist. K temu je verjetno pripomogla tudi aktualna gospodarska kriza, v kateri se je oblikovalo nekakšno soglasje, da velja spodbujati gospodarsko sodelovanje, tudi s pomočjo diplomacije.

Vprašanje, ki se postavlja, je, koliko časa bo takšna struktura gospodarske diplomacije »zdržala«. Tako ne vemo, ali sta trenutni mir in usklajenost stanje, ki se bo obdržalo tudi v prihodnosti, ali pa bolj le zatišje pred nevihto, tj. prihodnjimi spremembami. To je odvisno predvsem od tega, koliko se je gospodarska diplomacija uspela usidراتi v celoten sistem slovenske diplomacije in ali je njeno preživetje odvisno od njene kakovosti ali pa od sprememb v politični strukturi. Sam sicer upam, da je zdajšnja struktura 'dokončna' (čeprav potrebuje še kake popravke) in da se ne bo ponovila zgodba iz preteklosti, ko bo iz uspešne (kot je že bila ob slovenski osamosvojitvi) spet postala zgodba o neuspehu. Namreč, od njene uspešnosti smo odvisni vsi – predvsem pa naše gospodarsko in politično preživetje. Slovenija je majhna država, in ker kot taka nima fizične moči, da bi dosegala cilje v svoji zunanji politiki, lahko to dosega le z mehкими prijemi. Gospodarska diplomacija je gotovo eno izmed takih sredstev, ki s svojim delovanjem zagotavlja koristi – na dolgi in kratki rok.

Boštjan Udovič

HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF SLOVENIAN ECONOMIC DIPLOMACY:
FROM POLITICS TO ECONOMY?

S u m m a r y

The article explores the development of economic diplomacy in Slovenia during the 20 years after its attainment of independence. This development can be divided into five stages: (a) domination of economic diplomacy over political diplomacy; (b) the formation and (partly harmonised) operation of multilayered economic diplomacy; (c) struggle for the domination of actors within economic diplomacy; (d) consolidation and diversification of economic diplomacy 2005–2008; and (e) consolidation and centralisation of economic diplomacy since 2009. The first stage is defined by the period from the beginning of the democratisation of Slovenia until the elections of 1992, that is, the time when the Slovenian foreign politics used the economic representations of the internationalised Slovenian companies abroad for the promotion of the Slovenian state and its international acknowledgement. At that time economic diplomacy was the means to ensure the political success of the young newly-formed state. However, even though political and economic diplomacy at this time worked hand in hand, the good examples soon became a thing of the past. With the new structure of the government of the Republic of Slovenia, formed after the 1992 elections, economic diplomacy was transferred from the Ministry of Foreign Affairs to the Ministry of Economic Relations and Development, which managed its operations during the following seven years. The harmonised operations of the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Economic Relations and Development were supplemented by the activities of the Chamber of Commerce and Industry, which especially covered the business part of economic diplomacy. However, after the year 2000, when the Ministry of Economic Relations and Development were disbanded and merged with the Ministry of Economy, economic diplomacy headed in another direction. The question of the leading role among the institutions in charge of its management was raised. Thus the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Economy started competing for the jurisdiction over economic diplomacy. The Ministry

of Foreign Affairs insisted that it should not be left to the Ministry of Economy, since it was still »diplomacy«, while the Ministry of Economy argued that it had the right to economic diplomacy because it mostly involved international economic relations, which is why the Ministry of Economy had the key role in it. The government of Janez Janša attempted to put an end to the rivalry between these two institutions, and it symbolically and actually transferred a greater amount of powers to the Ministry of Economy by adopting the following measures: (i) the establishment of the Public Agency for Entrepreneurship and Foreign Investments with the power of establishing representations abroad; and (ii) the Agreement between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Economy on the selection of staff to fill the vacant posts of economic advisors at the diplomatic or consular representations. Thus the gradual consolidation of economic diplomacy began.

The final stage of the development of Slovenian economic diplomacy to date started with the decision (15.2) of the coalition contract of the current government that the complete operations of economic diplomacy are to be transferred back to the Ministry of Foreign Affairs. Even though the decision was clear and it called for swift action, the matters were not resolved as quickly as they could be. First complications arose with regard to personnel and financial resources, and then it was not clear how to integrate the Public Agency for Entrepreneurship and Foreign Investments representations into the structure of the Ministry of Foreign Affairs. Even though the matters are being resolved relatively slowly, the current crisis probably contributes to the situation unravelling faster than it would had this not been aggressively encouraged from within (i.e., institutionally) as well as from without (i.e., by the companies).

The historical analysis of the development of economic diplomacy showed that one of the key problems of Slovenia is especially its inability to learn much from the general as well as its own historical lessons. This is especially underlined by the fact that even though during the conception of economic diplomacy Slovenia had a good foundation for the cooperation between political and economic diplomacy, this avenue has not been pursued. Thus it had to walk the path of establishing the importance of high-quality economic diplomacy by itself instead of learning from the experience of others. Naturally, this resulted in additional efforts and superfluous expenses. The consequence of this all is that at a certain point Slovenia once again found itself at the beginning, as the various actors within diplomacy started rediscovering the importance of economic diplomacy for the stable cooperation of the countries within the international community as well as for the creation of the general well-being. Currently the facts show that it is about time that economic diplomacy once again became equally important as political diplomacy. Already in 2012 we will be able to see if this will indeed be achieved.



Zbirka *Razpoznavanja/Recognitiones*
Inštitut za novejšo zgodovino
384 strani
Cena 24,00 EUR