



EURÓPSKA
KOMISIA

VYSOKÁ PREDSTAVITEĽKA
EURÓPSKEJ ÚNIE PRE
ZAHRANIČNÉ VECI
A BEZPEČNOSTNÚ POLITIKU

V Bruseli 3. 10. 2012
JOIN(2012) 27 final

**SPOLOČNÉ OZNÁMENIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE,
EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU
REGIÓNOV**

**PODPORA EÚ PRE TRVALO UDRŽATEĽNÉ ZMENY V SPOLOČNOSTIACH
V PROCESE TRANSFORMÁCIE**

{SWD(2012) 282 final}

OBSAH

1.	AKO MÔŽE EÚ POMÔČŤ VYTVORIŤ PODMIENKY PRE ÚSPEŠNÚ TRANSFORMÁCIU?	6
1.1.	Podpora inkluzívneho politického procesu a riadenia	6
1.2.	Podpora budovania inštitúcií a právneho štátu.....	7
1.3.	Podpora hospodárskeho a sociálneho rozvoja.....	8
1.4.	Podpora predchádzania konfliktom, budovanie mieru a bezpečnosť	10
2.	AKO MÔŽE EÚ ZLEPŠIŤ SVOJE NÁSTROJE A PRÍSTUP?	11
2.1.	Reagovať na potreby partnerských spoločností	11
2.2.	Upevniť proces skorými úspechmi	12
2.3.	Uplatňovať stimuly, obmedzenia a podmienky	13
2.4.	Zapojiť všetkých príslušných aktérov	14
2.5.	Zlepšiť výmenu poznatkov a rozvojových kapacít	16
2.6.	Spolupracovať s členskými štátmi, inými darcami a organizáciami.....	17

SPOLOČNÉ OZNÁMENIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

PODPORA EÚ PRE TRVALO UDRŽATEĽNÉ ZMENY V SPOLOČNOSTIACH V PROCESE TRANSFORMÁCIE

Účel a súvislosti

Ľudia v každej časti sveta sa dnes usilujú o politickú slobodu, bezpečnosť pre seba a ich rodiny, transparentnú vládu, hospodárske príležitosti a spravodlivosť. Výsledkom toho je, že mnohé krajiny, vrátane krajín v susedstve EÚ, nedávno prijali alebo v súčasnosti prijímajú významné reformy – reformy zamerané na premenu ich spoločností na inkluzívne demokracie, ktoré prejavujú vôľu a sú schopné riešiť potreby a ambície obyvateľstva, a v niektorých prípadoch normalizovať svoje vzťahy s medzinárodným spoločenstvom a susednými krajinami.

EÚ má rozsiahle skúsenosti s takýmito procesmi transformácie, či už ide o vnútorné zmeny, alebo o podporu úsilia iných krajín v jej susedstve a po celom svete. Najmä politika EÚ v oblasti rozširovania sa ukázala ako účinný nástroj podpory transformácie spoločností. Krajiny, ktoré už k EÚ pristúpili, najmä tie, ktoré pristúpili v rokoch 2004 a 2007, ako aj tie, ktoré sú na ceste k pristúpeniu, prešli významnými zmenami vďaka demokratickým a hospodárskym reformám motivovaným procesom pristúpenia¹. Úzka spojitosť mieru, stability, demokracie a prosperity sa dostala do popredia aj v iných rámcoch vrátane Európskej susedskej politiky (ENP), rozvojovej spolupráce a spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky EÚ (SBOP).

Cieľom tohto oznámenia je preskúmať, čo môže EÚ na základe vlastných skúseností poskytnúť na pomoc krajinám v procese transformácie, aby premeny v príslušných oblastiach prebehli úspešne a mali trvalý charakter. Stanovuje takisto celý rad konkrétnych opatrení na zlepšenie spôsobu, akým EÚ podporuje tieto krajiny, aby dosiahli trvalé reformy a vyhlili sa spätnému vývoju.

Rieši najmä situácie, keď proces reformy potrebuje ďalšiu podporu, aby sa dosiahli uskutočniteľné a trvalé zmeny. „Proces transformácie“ sa chápe v širšom slova zmysle a zahŕňa stabilizáciu, premenu spoločnosti, budovanie inštitúcií a konsolidáciu reforiem. Hoci konkrétne nerieši problematiku nestabilných štátov a konfliktné situácie, pretože tieto sú spojené s celým radom špecifických výziev vyplývajúcich z konkrétnej situácie a vyžadujú si odlišný model podporných opatrení EÚ, niektoré skúsenosti uvedené v tomto dokumente môžu byť relevantné aj v takýchto prípadoch.

Transformačný proces prináša výzvy, ktoré sa v závislosti od krajín výrazne líšia, ako sa uvádza aj v priloženom pracovnom dokumente útvarov Komisie. Tento proces môže byť mierový alebo vyvolaný krízou; prináša neistotu, riziko a niekedy dokonca aj hrozby pre vnútroštátnu alebo regionálnu stabilitu. Skúsenosti ukazujú, že transformačný proces môže zlyhať. Takéto zlyhanie môže zapríčiniť vysoké politické, sociálne a ekonomické náklady pre

¹ Pozri dokument *European Transition Compendium* (Európske kompendium transformácie).

spoločnosť. Úspešný proces transformácie znamená upevniť reformy a zabezpečiť ich dlhodobú udržateľnosť v atmosfére stability a dôvery. V niektorých prípadoch bude takisto potrebné predchádzať konfliktom a zároveň presadzovať a usmerňovať mierové zmeny. Na dosiahnutie tohto cieľa musí byť tento proces podporený vnútroštátne a inkluzívne a musí riešiť príslušné politické, spoločenské a hospodárske výzvy.

S cieľom prispieť k trvalým zmenám v spoločnostiach nachádzajúcich sa v procese transformácie by EÚ mala:

- mobilizovať všetky svoje nástroje v rámci komplexnej, cielenej a dlhodobej reakcie, ktorá zohľadňuje potreby partnerskej krajiny a hlavné príčiny túžby ľudí po spoločenských zmenách,
- podporovať demokratickú správu vecí verejných, ľudské práva a zásady právneho štátu, hospodársky a sociálny blahobyť na celoštátnej a regionálnej úrovni, ako aj mier a stabilitu takým spôsobom, ktorý prispieva k sociálne, hospodársky, politicky a environmentálne udržateľným reformám a k regionálnej integrácii,
- konať spôsobom, ktorý zvýši zodpovednosť za reformný proces v partnerských krajinách a podporí výmenu skúseností bez povinnosti používať konkrétne modely.

Na dosiahnutie toho by EÚ mala:

- reagovať na základe riadneho **posúdenia potrieb**, berúc v plnej miere do úvahy kľúčové výzvy, ktorým čelia jej partnerské krajiny,
- preskúmať možnosti **skorého pokroku**, pokiaľ ide o základné slobody, vytváranie príjmov a rozvoj verejných služieb v počiatočnej fáze procesu transformácie, s cieľom podnietiť verejnú podporu reforiem,
- používať **stimuly a podmienky** jednotnejšie a účinnejšie,
- **zapojiť všetky zainteresované subjekty**, napríklad sociálnych a hospodárskych partnerov, súkromný sektor a iné organizácie – organizácie občianskej spoločnosti (OOS) a regionálne organizácie – do reformných procesov a politického dialógu,
- investovať viac do budovania nestranných inštitúcií viazaných právnym štátom, aby sa zabezpečilo, že podniknuté reformy sa aj **uskutočnia a presadia v praxi**, rozšíriť rozvoj kapacít **za hranice inštitúcií**, aby sa zlepšil prístup občanov k verejným službám, ako je bezpečnosť a spravodlivosť,
- efektívne využívať metódy **zdieľania poznatkov a rozvoja kapacít** vrátane využívania skúseností členských štátov EÚ z transformácie,
- nadviazať **efektívnu spoluprácu a koordináciu** s členskými štátmi EÚ – vrátane možného spoločného programovania – a s ostatnými darcami a účastníkmi.

1. AKO MÔŽE EÚ POMÔČ VYTVORIŤ PODMIENKY PRE ÚSPEŠNÚ TRANSFORMÁCIU?

Je vecou každej partnerskej krajiny určiť, akým spôsobom chce riadiť svoj proces prechodu a transformácie. EÚ zasa môže využiť svoje metódy podpory na pomoc domácim procesom a pomôcť vytvoriť priaznivé podmienky pre tento proces. Pritom by mala rešpektovať zodpovednosť partnerskej krajiny za tento proces, ako aj zásadu súdržnosti politík v záujme rozvoja, ktoré majú vplyv na rozvojové krajiny, a zásadu odvetvového zamerania rozvojovej spolupráce. Podpora EÚ musí okrem toho zohľadňovať dlhodobý charakter demokratického a ekonomického procesu transformácie. Komplexný a udržateľný prístup umožní EÚ, aby pomohla oživiť často váhavé alebo stagnujúce transformačné procesy.

Je zrejmé, že rozsah zmien a ich rýchlosť sú vo veľkej miere závislé od partnerskej krajiny. Zároveň je potrebné, aby reformy riešili existujúce nedostatky komplexne. Politické reformy nie sú postačujúce, ak nejestvuje nezávislé a zodpovedné súdnictvo, orgán pre hospodársku súťaž a účinná politika v oblasti boja proti korupcii, keďže tieto sú potrebné pre rozvoj investícií na podporu hospodárskeho rozvoja. Dôležitá je aj dobrá koordinácia medzi jednotlivými orgánmi zapojenými do reformného úsilia. Napríklad skutočnosť, že vlády v prístupujúcich krajinách zriadili ministerstvá alebo úrady pre európsku integráciu a sledovali jasne určený politický program harmonizácie s európskymi normami, ako aj s *acquis* EÚ, im pomohla orientovať sa na komplexný program reforiem.

Poradie reforiem je v značnej miere závislé od konkrétnych podmienok, pričom je potrebné nájsť rovnováhu medzi reformami s rýchlym pozitívnym výsledkom („quick-win“), ktoré slúžia na udržanie politického a spoločenského impulzu, a zachovaním verejnej podpory pre celý proces a pre dlhodobé reformy. Kombinácia politík sa bude navzájom líšiť v závislosti od potrieb a ambícií príslušnej krajiny a hlavných motívov, z ktorých vychádza túžba ľudí po zmenách v spoločnosti.

1.1. Podpora inkluzívneho politického procesu a riadenia

Politika rozšírenia EÚ je najkomplexnejším prístupom na podporu inkluzívnych politických procesov a správy vecí verejných. Demokratické inštitúcie, právny štát a dodržiavanie ľudských práv sú jadrom prístupových kritérií. Zásadný prechod od komunistických režimov k ozajstným demokraciám v členských štátoch strednej a východnej Európy bol možný na základe jasnej vôle občanov a politickej vôle zvolených orgánov. EÚ podporovala tieto procesy, a to aj prostredníctvom finančnej pomoci, odborného poradenstva a prístupových rokovaní.

EÚ pokračuje v konsolidácii svojej podpory demokracie na celom svete v súlade so závermi Rady z roku 2009, ktoré vyzývajú na komplexný prístup zo strany EÚ². Príklady Tuniska a Bolívie dokresľujú využívanie všetkých príslušných nástrojov EÚ³.

Podpora EÚ sa sústreďuje na štyri hlavné oblasti: zavedenie ústavných a volebných postupov, posilnenie demokratických inštitúcií, posilnenie politickej a občianskej spoločnosti a postupný rozvoj demokratickej politickej kultúry. Tradičné zameranie na **vierohodné voľby** a **bezpečnosť** a na posilnenie **výkonnej moci vlády** sa stále väčšmi presúva smerom

² Závety Rady EÚ o podpore demokracie vo vonkajších vzťahoch EÚ zo zasadnutia v Bruseli 17. novembra 2009 a sprievodný akčný plán.

³ Pracovný dokument útvarov Komisie, oddiel 2.1.1.

k posilneniu ústavných zložiek a **zákonodarných zborov**, a k zavádzaniu účinných systémov kontroly a vyváženosti⁴. EÚ zintenzívňuje aj svoju spoluprácu s **politickými stranami** (napríklad v Tunisku) na nestrannom základe prostredníctvom aktivít zameraných na rozvoj kapacít a na uľahčenie viacstranného politického dialógu medzi stranami.

Okrem toho politika EÚ v oblasti rozvoja zaznamenala strategický posun smerom k väčšiemu dôrazu na dodržiavanie ľudských práv, demokraciu, právny štát a ďalšie prvky dobrej správy vecí verejných tým, že navrhla vyčleniť na túto oblasť vyšší podiel z programov spolupráce EÚ⁵.

EÚ a jej členské štáty takisto posilňujú účinnosť a súdržnosť svojej podpory ľudských práv v partnerských krajinách. Na tento účel sa v súčasnosti vypracúvajú **komplexné stratégie ľudských práv pre jednotlivé krajiny**. Tieto stratégie určujú prioritné oblasti pre opatrenia EÚ, zohľadňujú ľudské práva a politický dialóg na všetkých úrovniach a bude sa z nich vychádzať pri tvorbe politiky a pri programovaní a realizácii finančnej pomoci vrátane rozpočtovej podpory. Z týchto stratégií sa bude vychádzať aj pri vypracúvaní správ o pokroku v rámci Európskej susedskej politiky (ESP) s cieľom zabezpečiť, aby sa zásada „viac za viac“ dôsledne uplatňovala v rámci regiónu ESP.

Európska únia v súčasnosti zlepšuje aj svoje analytické nástroje v rámci **demokratizačných stratégií** prostredníctvom profilov demokracie v pilotných prípadoch, ktoré mapujú politické štruktúry a procesy a vytvárajú tak programovanie, ako aj politický dialóg na úrovni EÚ. Poskytujú najmä informácie o právnom systéme, rozdelení právomocí horizontálne aj vertikálne, o ústave a volebnom systéme, a posudzujú efektívnosť a účinnosť právneho štátu, verejného sektora a jeho schopnosti stimulovať udržateľný rozvoj a/alebo prispievať k nemu.

1.2. Podpora budovania inštitúcií a právneho štátu

Vytvorenie a upevnenie nezávislých, transparentných a efektívnych inštitúcií je veľmi dôležité pre budovanie dôvery vo vzťahy k štátu, ktorý sa nachádza v procese transformácie, pre vytvorenie základu pre ďalší rozvoj, ako aj pre potreby boja proti korupcii a organizovanému zločinu na začiatku reformného procesu – ide o dôležité ponaučenie získané v súvislosti s reformami spojenými s nedávnym rozširovaním EÚ. Makroekonomická stabilita sa môže upevniť iba ak panuje atmosféra, ktorá priťahuje investície a umožňuje podnikom prosperovať. To si vyžaduje nezávislé súdnictvo pri riešení sporov, jasné vlastnícke práva a rešpektovanie právneho štátu. Okrem toho sú potrebné dôveryhodné inštitúcie, aby sa zamedzilo vzniku rozdielov medzi právnymi pravidlami a kapacitami na ich zavedenie a presadzovanie, čo v praxi môže znemožniť alebo spomaliť skutočné zmeny a vytvárať pôdu pre korupciu.

Nezávislé súdnictvo potrebuje zabezpečiť rešpektovanie právneho štátu a ochranu ľudských práv. Môže to predstavovať osobitný problém, pretože sudcovia a prokurátori vymenovaní počas predchádzajúcich, nedemokratických režimov by mohli hatiť reformné úsilie. Zároveň lustrácie (t. j. odvolanie tých, ktorí sú spojení so zneužívaním moci za predchádzajúceho režimu) či previerky nesú so sebou riziko ďalšej politizácie systému počas dlhšieho obdobia. Preto je potrebné prijať vyvážený prístup, v rámci ktorého by sa mali preskúmať aj možnosti zachovania zodpovednosti sudcov a prokurátorov prostredníctvom disciplinárnych alebo

⁴ Tamtiež, bod 2.1.1; pozri aj referenčný dokument „Spolupráca s parlamentmi a ich podpora na celom svete: stratégie a metódy EK pre opatrenia na podporu parlamentov“.

⁵ Oznámenie s názvom Zvyšovanie vplyvu rozvojovej politiky EÚ: program zmien („program zmien“) oddiel 2; a závery Rady zo 14. mája 2012.

trestnoprávných konaní. Rozvoj kapacít by zároveň mal prispieť k zlepšeniu prístupu občanov k službám bezpečnosti a spravodlivosti (napríklad zvyšovaním informovanosti), čo samo osebe je veľmi dôležité, ak má byť proces transformácie udržateľný a legitímny.

Orgány verejnej správy musia prejsť reformou tak, aby fungovali v záujme občanov. Nezávislé dozorné orgány, napríklad verejní ochrancovia ľudských práv, protikorupčné agentúry alebo dozorní úradníci pre ochranu údajov, sú potrebné na kontrolovanie práce ostatných štátnych inštitúcií a ochranu práv občanov. Za predpokladu, že tieto nové inštitúcie sa zakladajú ako skutočne nezávislé a majú k dispozícii dostatočné prostriedky na účinné vykonávanie svojich úloh, môžu zaručiť konkrétny a viditeľný pokrok v oblasti právneho štátu a ľudských práv a zvýšiť dôveru občanov.

EÚ môže prispieť k budovaniu inštitúcií rôznymi spôsobmi, napr. finančnou podporou, politickým dialógom a technickou spoluprácou. Napríklad nástroj predvstupovej pomoci v rámci politiky rozširovania významne pomohol krajinám západného Balkánu v ich reformnom úsilí. Komplexný inštitucionálny rámec okrem toho zabezpečí aj udržateľnosť reforiem. Takýto systém však musí byť dôkladne vyvážený a musí byť zavedený systém kontroly a vyváženosti. Koncentrácia príliš veľkej moci v rukách jednej alebo niekoľkých málo inštitúcií vytvára riziko zneužívania tejto právomoci, alebo v prípade ich zrušenia spomalenie procesu reforiem.

1.3. Podpora hospodárskeho a sociálneho rozvoja

Program reforiem prispôsobený jednotlivým krajinám

Ako výsledok ekonomickej a politickej nestability, transformácia často prináša krátkodobé zhoršenie rastu a zamestnanosti, ako aj verejných a vonkajších účtov. Ak je výsledkom najmä zvýšenie nezamestnanosti a chudoby, môže to narušiť a ohroziť legitimitu demokratizačného procesu a viesť k zvýšeniu emigrácie a úniku mozgov. Z dlhodobého hľadiska musia byť reformy schopné splniť očakávania občanov, pokiaľ ide o dôstojnú prácu, hospodárske príležitosti a sociálnu spravodlivosť.

Skúsenosti z krajín, ktoré uskutočnili úspešnú reformu správy vecí verejných, napríklad členské štáty, ktoré vstúpili do EÚ v posledných desiatich rokoch⁶, vskutku ukazujú, že tieto reformy sú často spojené s procesmi hospodárskeho a sociálneho rozvoja. V týchto krajinách určovali program hospodárskych reforiem štyri priority: makroekonomická stabilizácia, privatizácia a reštrukturalizácia podnikov, zlepšenie podnikateľského prostredia a zlepšenie výkonnosti trhu práce. Tieto priority podporovali celkový zámer zvýšiť rast produktivity s cieľom zvýšiť životnú úroveň a zlepšiť hospodársku a sociálnu súdržnosť a životné podmienky udržateľným spôsobom. Reforma a rozvoj verejných financií boli rovnako dôležité pre zabezpečenie zdrojov na podporu ďalších hospodárskych reforiem, a aby sa udržiavala a ďalej rozvíjala patričná úroveň verejných služieb.

Aj keď dlhodobé ciele nových lídrov týchto krajín boli vo všeobecnosti podobné, priority, poradie krokov a tempo reforiem boli značne odlišné. Niektoré krajiny (Poľsko, Česká republika, Estónsko), rýchlo zaviedli radikálne reformy s cieľom vytvoriť podmienky pre hospodárske oživenie (tzv. „šoková terapia“), a to aj napriek jej výrazne negatívnym vplyvom v krátkodobom horizonte, napríklad v podobe poklesu výkonnosti, nezamestnanosti a recesie. Iné krajiny (napríklad Maďarsko a Slovinsko) prijali „postupnejší“ prístup uplatnením postupných makroekonomických, štrukturálnych a inštitucionálnych reforiem, čím zabránili

⁶ Pozri dokument *European Transition Compendium*.

prudkým zmenám vo výkonnosti hospodárstva, zamestnanosti a životnej úrovni. To poskytlo čas vnútroštátnym podnikom a hospodárskym subjektom prispôbiť sa novým podmienkam otvoreného trhového hospodárstva.

EÚ môže ponúknuť širokú škálu druhov podpory. Rozpočtová podpora, prípadne aj vrátane dohôd o budovaní štátnej správy, môže byť poskytnutá tak, aby pomohla krajinám upevniť proces transformácie a stabilizovať ich krátkodobé perspektívy rastu a zamestnanosť v počiatočnej fáze, ktorá sa vyznačuje neistotou, pričom by sa malo vyhnúť neudržateľnému vývoju ich vonkajšieho a/alebo verejného dlhu. Ďalšie formy rozvojovej pomoci, vrátane pomoci na základe projektov (pozri príklad Pobrežie Slonoviny) a technickej pomoci, môžu byť poskytnuté tak, aby spĺňali špecifické potreby transformácie.

Pomôcť vytvoriť dôstojné pracovné podmienky a bezpečné podnikateľské prostredie

Z dlhodobého hľadiska môže EÚ pomôcť partnerským krajinám vybudovať **komplexnejšiu politiku a regulačný rámec**, ktoré by boli schopné pritiahnuť súkromné investície, stimulovať podnikanie, podporovať MSP, zabezpečiť účinné a efektívne riadenie prírodných zdrojov, zlepšiť ich kapacity na výber daní, zlepšiť úroveň poľnohospodárstva a posilniť hospodársku spoluprácu a integráciu s inými krajinami⁷. Obchodné dohody a nástroje, ako aj pomoc pre obchod, môžu ďalej prispieť k vytváraniu priaznivého prostredia pre hospodársky rozvoj a regionálnu integráciu. Podobne aj podpora s cieľom vytvoriť **stabilné, predvídateľné a bezpečné prostredie pre podnikanie** má naďalej kľúčový význam. Často je tiež potrebné (nanovo) určiť vlastnícke práva, vlastníctvo pozemkov a úlohu súkromného sektora. Napríklad v členských štátoch strednej a východnej Európy právne a regulačné orgány zlepšili investičné prostredie, pokiaľ ide o dohľad nad riadením podnikov, zabezpečenie vlastníctva a zmluvných práv, zjednodušené regulačné a licenčné postupy, ako aj primeraný bankový systém. Podobne sa zlepšili aj podmienky pre poľnohospodárstvo vďaka reforme trhu s pôdou vrátane majetkových práv, daňových aspektov, správy katastra a evidencie.

EÚ môže podporiť príslušné reformy prostredníctvom **dohôd o sektorových reformách** spojených s intenzívnejším politickým dialógom. Okrem toho môže podporiť a uľahčiť rozvoj kapacít **miestnych podnikov**, najmä mikropodnikov, malých a stredných podnikov (pozri príklad SANAD v regióne MENA⁸). **Partnerstvá so súkromným sektorom** môžu byť účinným spôsobom, ako prilákať investície, posilniť spojenie medzi priamymi zahraničnými investíciami a miestnymi podnikmi a stimulovať zamestnanosť. Regionálne nástroje EÚ na kombinované financovanie sa ukázali byť schopné podnietiť významné dodatočné financovanie spojením grantov EÚ s ďalšími zdrojmi, napríklad s pôžičkami z európskych finančných inštitúcií vrátane Európskej investičnej banky⁹.

Pomoc na vybudovanie inkluzívnych ekonomík a spoločností

Rovnako je dôležité, aby EÚ naďalej podporovala úsilie partnerských krajín, aby zabezpečili na základe očakávaní svojich občanov viac **rovnosti, sociálneho začlenenia a sociálnej ochrany** (osobitné oznámenie o sociálnej ochrane sa očakáva v druhej polovici roku 2012). Podpora je potrebná najmä v prípade opatrení na podporu poskytovania sociálnych a verejných služieb pre všetky skupiny obyvateľstva. V tejto súvislosti môžu dôležitú úlohu

⁷ Program zmien, oddiel 3. Zahŕňa to budovanie kapacít založené na udržateľnom nízkouhlíkovom rozvoji zvyšujúcom odolnosť voči zmene klímy vrátane prístupu k udržateľným zdrojom energie.

⁸ Pracovný dokument útvarov Komisie, oddiel 2.1.1.

⁹ Tamtiež, bod 1.4.

zohrávať organizácie občianskej spoločnosti podporou etických, inkluzívnych a spravodlivých podnikateľských modelov. Zapojenie mladých ľudí, budúcich lídrov, by sa malo osobitne podporovať.

Transformácia je takisto rozhodujúcim momentom pre prijatie konkrétnych opatrení na podporu **rodovej rovnosti a posilňovania postavenia žien** ako kľúčových účastníkov v procese prechodu, na posilnenie ich bezpečnosti a účasti, a to pomocou prostriedkov, ako je realizácia odvetvovej rozpočtovej podpory a opatrenia v rámci Európskeho nástroja pre demokraciu a ľudské práva (EIDHR) (konkrétnymi príkladmi sú Maroko a Afganistan)¹⁰.

1.4. Podpora predchádzania konfliktom, budovanie mieru a bezpečnosť

Niektoré procesy prechodu k demokracii čelia dvojitej výzve: na jednej strane je potrebné zaistiť, aby bezpečnosť a mier prispievali k trvalo udržateľnému rozvoju, a na strane druhej, aby rozvoj prispieval k mieru a stabilite.

Udalosti, akými sú voľby, zmeny vo vláde alebo (pre)rozdeľovanie zdrojov, môžu podnietiť rozpútanie násilia a/alebo ozbrojeného konfliktu a spôsobiť zvrat v mnohokrát krehkých transformačných procesoch, najmä v tých spoločnostiach, ktoré ešte nevytvorili účinné a legitímne inštitucionálne rámce na riešenie konfliktov mierovou cestou.

Pri podpore EÚ za takýchto okolností sa musí zachovávať citlivý prístup ku konfliktom. Pri riešení základných príčin konfliktov by sa malo predchádzať zvyšovaniu závislosti, moci a nadvlády určitých skupín alebo zosilňovaniu nepriaznivého vplyvu na konsolidačné mechanizmy. Konkrétny prístup a zámery v podmienkach jednotlivých krajín by sa mali voliť na základe osobitnej analýzy konfliktov. V mnohých prípadoch takáto analýza odhaľuje osobitné otázky súvisiace s cieľmi budovania mieru, ako boli vypracované v rámci medzinárodného dialógu o budovaní mieru a štátu a schválené medzinárodným spoločenstvom vrátane EÚ¹¹. Tieto ciele súvisia s potrebou inkluzívneho politického procesu a zmierenia, medzikultúrneho dialógu, prístupu k bezpečnosti, spravodlivosti a zamestnanosti a zodpovedného a efektívneho riadenia zdrojov.

V každom prípade sa musí podpora EÚ realizovať v rámci širšieho prístupu, ktorý zohľadňuje všetky príslušné oblasti vrátane zmierenia a podpory ľudí bez domova, prevencie kríz, reformy sektora bezpečnosti, odolnosti a boja proti zmene klímy, udržateľného a zodpovedného hospodárenia so zdrojmi, právneho štátu, demokratizácie, občianskej spoločnosti, ľudských práv, reformy verejnej správy a poskytovania verejných služieb. EÚ napríklad prispela k zmiereniu v krajinách vzniknutých z bývalej Juhoslávie, pričom jasné podmieňovanie prístupového procesu umožnilo zabezpečiť stíhanie vojnových zločinov a spoluprácu s Medzinárodným trestným tribunálom pre bývalú Juhosláviu (ICTY).

Reforma sektora bezpečnosti predstavuje osobitnú výzvu v úsilí o zaručenie bezpečnosti a stability. Lepší civilný dohľad nad bezpečnostnými službami je všeobecnou prioritou, rovnako ako zlepšenie účinnosti, zodpovednosti a správania širokého okruhu aktérov. Účasť spoločenstiev a skupín občianskej spoločnosti môže zaistiť bezpečnosť účinnejším a zodpovednejším spôsobom. Osobitnú pozornosť treba venovať úlohe a právam zraniteľných skupín. Spoločná bezpečnostná a obranná politika EÚ (SBOP) ako súčasť komplexného prístupu EÚ môže takisto zohrávať dôležitú úlohu pri riešení hlavných problémov transformácie. Od roku 2003 Európska únia okrem iného poskytuje odborné vzdelávanie,

¹⁰ Tamtiež, oddiel 2.1.2, resp. 2.1.3.

¹¹ Pusanské fórum roku 2011 na vysokej úrovni o účinnosti pomoci.

poradenstvo alebo mentorstvo pri podpore reformy sektora bezpecnosti, monitorovaní mierových plánov a poskytovaní bezpečnostnej podpory, často v rámci mandátu OSN. Uskutočňuje sa to prostredníctvom civilných a/alebo vojenských podporných opatrení.

2. AKO MÔŽE EÚ ZLEPŠIŤ SVOJE NÁSTROJE A PRÍSTUP?

2.1. Reagovať na potreby partnerských spoločností

Aby sa zabezpečila mierová a úspešná transformácia, konkrétny reformný proces jednotlivých krajín by mal zodpovedať potrebám ľudí **určeným samotnou krajinou**. Hoci najdôležitejšie potreby a výzvy sa v krajinách nachádzajúcich sa v procese transformácie značne líšia, často zahŕňajú:

- národné zmierenie a budovanie vnútroštátneho konsenzu v základných otázkach,
- zriadenie dobre fungujúcich demokratických inštitúcií a postupov,
- zabránenie neudržateľnému poklesu príjmov a zamestnanosti a obnovenie alebo udržanie makroekonomickej stability,
- podporu dlhodobého socio-ekonomického rozvoja a začlenenia, k čomu patria dôstojné pracovné miesta, hospodárske príležitosti a základné sociálne služby vrátane kvalitnej zdravotnej starostlivosti, vzdelávania a sociálnej spravodlivosti,
- vytvorenie priaznivého prostredia pre podnikanie (nové) určenie vlastníckych práv a úlohu súkromného sektora a prehodnotenie fungovania trhu a
- v prípade potreby obnovenie bezpečnosti, spravodlivosti a právneho štátu.

Vzhľadom na rôznorodosť podmienok neexistuje **žiadny jednotný predpis** na úspešný proces transformácie alebo na reakciu EÚ. Napríklad nestabilná krajina v rámci skupiny najmenej rozvinutých krajín, ako je Mjanmarsko, si môže vyžiadať do istej miery odlišnú reakciu, než je reakcia vo vzťahu k vyspelejším krajinám so strednými príjmami, akými sú napríklad Tunisko a Egypt.

Podpora EÚ by sa mala prispôbiť podľa konkrétnej situácie a potrieb jednotlivých krajín spolu s pridanou hodnotou, ktorú môže podpora EÚ priniesť, a mala by vychádzať z posúdenia osobitných záujmov a možných rizík pre EÚ. Východiskom by mali byť vo všeobecnosti vlastné posúdenia potrieb a ich možných riešení zo strany daných krajín. Rýchle vyslanie **spoločnej misie útvarov EÚ** v počiatočnej fáze transformácie so zapojením všetkých činiteľov zodpovedných za jednotlivé dostupné nástroje má rozhodujúci význam z hľadiska včasnej prípravy komplexnej, integrovanej a dlhodobej reakcie. Napríklad v rámci politiky rozširovania misie partnerského hodnotenia s účasťou expertov členských štátov, ako aj rozsiahle konzultácie s ostatnými darcami, medzinárodnými organizáciami a občianskou spoločnosťou dokázali zabezpečiť dobré výsledky pri príprave pomoci EÚ. V rámci programu Pomoc pre obchod EÚ zároveň poskytovala podporu pri posudzovaní potrieb obchodu, diagnostické štúdie a vypracovanie obchodných stratégií prostredníctvom príslušných programov v afrických, karibských a tichomorských krajinách (AKT).

2.2. Upevniť proces skorými úspechmi

Vzhľadom na neistotu a nestabilitu spojenú s procesom transformácie je rozhodujúce čo najskôr dosiahnuť určité konkrétne zlepšenia v záujme vybudovania dôvery a podpory politickej stability a sociálnej súdržnosti. Kým sa dlhodobé stratégie zavedú do praxe, potenciálnymi oblasťami pre takéto skoré výsledky môžu byť základné demokratické práva a slobody vrátane kultúrnych práv, tvorba pracovných miest a odstránenie prekážok rastu, poskytovanie verejných služieb vrátane základných sociálnych služieb, ako aj vymáhanie stratených aktív a obnova živobytia najmä v postkonfliktných situáciách.

V oblasti **demokratickej správy vecí verejných** môžu medzi typické príklady oblastí, v ktorých je možné dosiahnuť takéto rýchle výsledky, patriť sloboda prejavu a dôveryhodné voľby (pozri príklad Tunisko¹²), reprezentatívne a legitímne zostavené ústavodarné zhromaždenie a prijatie novej ústavy prostredníctvom participatívnych postupov. Ako ukázali skúsenosti zo súčasného a minulého procesu rozširovania EÚ, dôveru občanov v právny štát a ochranu ľudských práv je možné posilniť konkrétnou podporou príslušných inštitúcií a zriadením nezávislých orgánov dohľadu, ako aj zlepšením prístupu k informáciám a údajom o kľúčových hospodárskych a sociálnych otázkach.

V krátkodobom horizonte môže prechod k demokracii oslabiť hospodársku činnosť, mieru zamestnanosti a makroekonomickú stabilitu. Je nadmieru dôležité, aby sa prijímali opatrenia a realizovali projekty, ktoré môžu zabezpečiť urýchlené zlepšenie v oblasti **vytvárania príjmov, sociálnych záchranných sietí a v poskytovaní základných služieb**, a môžu zabrániť neudržateľnému nárastu chudoby. Často je nevyhnutné zabezpečiť podporu hospodárskych reforiem s dlhodobejším vplyvom – alebo aspoň prekonať odpor voči zmenám. V tomto smere možno využiť napríklad fondy a projekty podporujúce tvorbu pracovných miest prostredníctvom rozvoja MSP a mikroúverové programy¹³. Reformy možno uľahčiť aj na odvetvovej úrovni, najmä v oblastiach, kde existuje potenciál pre rýchly štart a konkrétne výsledky, pokiaľ ide o príjmy a pracovné miesta.

Programy na vytváranie pracovných miest s rýchlym pozitívnym výsledkom a krátkodobé zamestnanie by však mali podľa možnosti zahŕňať aj dlhodobé sledovanie, napríklad odborné vzdelávanie a pracovné mediačné služby, ktoré pomáhajú účastníkom programu nájsť si riadne zamestnanie. Potreba dosiahnuť rýchle pozitívne výsledky by mala byť zakomponovaná do dlhodobých stratégií tvorby pracovných miest a nemala by vytvárať nové zakorenené záujmy a neúnosnú situáciu.

V oblasti **bezpečnosti** sú často potrebné okamžité opatrenia na stabilizáciu krajiny po prípadnom konflikte, aby sa zabránilo zhoršeniu vzniknutej situácie a zvrátenia procesu transformácie. Príkladmi podpory EÚ, hoci veľmi rozdielnymi, sú rokovania a monitorovacie kroky na ceste k mieru (krajiny zahrnuté do procesu rozširovania, Gruzínsko, Aceh Indonézia); podpora riadenia hraníc (krajiny zahrnuté do procesu rozširovania, Líbya); odborná príprava policajných úradníkov (krajiny zahrnuté do procesu rozširovania, Afganistan); dočasné zabezpečenie medzinárodnej civilnej správy alebo funkcie polície a spravodlivosti (EULEX Kosovo¹⁴); a podpora Organizácie Spojených národov, napríklad prostredníctvom preklenovacej operácie (Čad a KDR) alebo pomoc pozorovateľskej misii OSN v Sýrii.

¹² Pracovný dokument útvarov Komisie, oddiel 1.2.1.

¹³ Tamtiež, bod 2.1.5.

¹⁴ Toto označenie sa nedotýka stanovísk k štatútu a je v súlade s rezolúciou BR OSN č. 1244 a so stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu o nezávislosti Kosova.

2.3. Uplatňovať stimuly, obmedzenia a podmienky

Hoci stimuly, obmedzenia a podmienky nemôžu byť hlavnou hnacou silou reforiem, môžu podporiť tento proces. Jednotlivé rámce vonkajšej politiky EÚ vrátane politiky rozšírenia, európskej susedskej politiky (ESP) a Dohody z Cotonou s africkými, karibskými a tichomorskými krajinami obsahujú takéto opatrenia. Tieto môžu byť finančné (napríklad vo forme pomoci), ekonomické (napríklad začlenenie do európskych sietí a politické dialógy) alebo politické (vrátane politického dialógu); môžu byť pozitívne alebo negatívne (môžu napríklad zahŕňať zavedenie alebo zrušenie sankcií). Napríklad v politike rozšírenia sú rokovania o prístupní otvorené len na základe súboru podmienok, ako je demokracia, právny štát, ľudské práva a rešpektovanie a ochrana menšín. Okrem toho všeobecný systém preferencií (ďalej len „VSP“) v rámci obchodnej politiky obsahuje stimuly, ktoré môžu nepriamo podporiť reformy – aj keď to nie je cieľom politiky tohto systému –, keďže obchodné nástroje musia byť okrem iného v súlade s pravidlami WTO.

Sankcie a reštriktívne opatrenia

Sankcie ako súčasť širšieho súboru politických iniciatív v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ môžu pomôcť udržať politický impulz na zmeny a transformáciu v prípadoch, kedy inak hrozí rýchle zhoršenie situácie. Mali by byť uložené na úrovni OSN vždy, keď je to možné, aby sa zabezpečilo prijatie a uplatňovanie podobných opatrení v čo najväčšom počte štátov. Autonómne opatrenia EÚ môžu byť cieľovým a načasovaným doplnkom opatrení na úrovni OSN. Ak politická dohoda na úrovni OSN nie je možná, autonómne opatrenia EÚ možno využiť na vytváranie tlaku na určité krajiny alebo v určitých situáciách.

V prípade pozitívnych zmien sa môžu opatrenia EÚ rýchlo zrušiť alebo zmeniť s cieľom podporiť a podnietiť proces transformácie. Niektoré opatrenia však možno v obmedzenom rozsahu zachovať, aby sa zabránilo hrozbám alebo nepriaznivým vplyvom na proces transformácie, alebo ich možno pozastaviť s cieľom podporiť pozitívne premeny, ktoré sa uskutočnili, a zachovať pritom metódu stáleho tlaku v očakávaní ďalších zlepšení.

Prístup založený na stimuloch

Stimulačný prístup v rámci politiky rozšírenia EÚ priniesol pozitívne výsledky, napríklad na západnom Balkáne. Pokrok v rámci procesu prístupu k EÚ je viazaný na konkrétne kroky v programe reforiem. Napríklad Čierna Hora musela splniť niekoľko kľúčových priorít určených v stanovisku Komisie k žiadosti o členstvo, ktoré zahŕňali významné aspekty právneho štátu a ľudských práv, kým sa mohli začať prístupové rokovania. Aj dialóg o liberalizácii vízového režimu s piatimi krajinami západného Balkánu vychádzal z podrobných harmonogramov zahŕňajúcich špecifické referenčné kritériá a viedol ku konkrétnym zlepšeniam v oblastiach ako bezpečnosť dokladov, boj proti korupcii a organizovanému zločinu, hraničné kontroly, migračná politika a bezpečnosť dokladov.

ESP sa tiež riadi takzvanou zásadou „viac za viac“. Krajiny, ktoré preukážu väčší a rýchlejší pokrok v konkrétnych, merateľných demokratických reformách, dostanú väčšiu podporu od EÚ. S cieľom zohľadniť tento nový prístup založený na stimuloch boli zriadené dva zastrešujúce programy, ktorých zámerom je ponúknuť ďalšie zdroje v rámci uplatňovania zásady „viac za viac“: podpora partnerstvu, reformám a inkluzívnemu rastu (SPRING) pre štáty južného susedstva (pozri príklad Tuniska¹⁵) a program integrácie a spolupráce v rámci

¹⁵ Pracovný dokument útvarov Komisie, oddiel 2.1.4.

východného partnerstva (EaPIC) pre krajiny východného susedstva. Z týchto programov sa budú financovať najmä iniciatívy na riešenie nových výziev v oblasti demokratických reforiem a inkluzívneho hospodárskeho a sociálneho rozvoja.

Podobný prístup by sa mohol uplatniť aj mimo susedstva EÚ za predpokladu, že prijaté opatrenia na riešenie krízy a na podporu občianskej spoločnosti, spolupráca medzi miestnymi orgánmi a medziľudské vzťahy presiahnu rámec zásady „viac za viac“.

Prístup založený na stimuloch v rámci iniciatívy v oblasti správy vecí verejných v rámci 10. Európskeho rozvojového fondu (ERF) pre krajiny Afriky, Karibiku a Tichomoria (AKT) mal iba obmedzený úspech, a to sčasti preto, lebo pôvodne pridelené finančné prostriedky na uvedenú oblasť dostatočne nerozlišovali medzi partnerskými krajinami a záväzky týkajúce sa budúcich reforiem neboli dostatočne monitorované, čo znížilo výsledný vplyv na oblasť správy vecí verejných.

Skúsenosti získané v týchto rozdielnych podmienkach skutočne ukázali, že účinné monitorovanie a otvorené informácie o pokroku vlády majú zásadný význam pre podporu reformného procesu a môžu zohrávať kľúčovú úlohu v motivácii partnerských krajín, aby urýchlili reformy. Tento vplyv sa môže zvýšiť ešte viac, ak je do procesu zapojených viacero zainteresovaných strán a široká verejnosť je informovaná o činnosti vlády (pozri príklad Beninu¹⁶).

Pri stimulovaní reforiem by sa preto mali zohľadniť tieto skúsenosti:

- odmena by mala byť jednoznačne určená vopred a poskytnutá za skutočné výsledky a skutočný výkon,
- mali by sa uprednostniť systémy práce, ktoré posilňujú zodpovednosť, a tým aj odhodlanie dosiahnuť výsledky a vplyv,
- výkon by mal byť pravidelne monitorovaný a nedostatky riešené vhodnými následnými opatreniami,
- pokrok vlády by mal byť prezentovaný širokému publiku formou otvorených konzultácií a
- mal by sa viesť dialóg so všetkými príslušnými zainteresovanými stranami.

2.4. Zapojiť všetkých príslušných aktérov

Skúsenosti členských štátov, ktoré pristúpili k EÚ v poslednom desaťročí, ako aj prípady súčasného rozšírenia ukazujú, že úspešná transformácia musí mať podporu širokej verejnosti. Občianska spoločnosť, miestne orgány a široká škála neštátnych subjektov (vrátane sociálnych a hospodárskych partnerov, spotrebiteľských združení a súkromného sektora) zohrávajú významnú úlohu v domácich reformách, pretože môžu poukázať na existujúce nedostatky, navrhnúť konkrétne riešenia a vyvíjať tlak na príslušné orgány, aby pokračovali v procese transformácie.

¹⁶ Tamtiež, bod 2.1.4.

Podporná úloha EÚ sa neobmedzuje na opatrenia, ktoré realizuje Komisia, Európska služba pre vonkajšiu činnosť a členské štáty; ostatné inštitúcie EÚ, napríklad Európsky parlament, Európsky hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov takisto zohrávajú dôležitú úlohu¹⁷.

Osobitná podpora občianskej spoločnosti

EÚ má viaceré nástroje na podporu organizácií občianskej spoločnosti (OOS), vrátane nástroja predvstupovej pomoci (IPA), nástrojov občianskej spoločnosti pre rozšírenie a susedstvo, EIDHR, Európskej nadácie na podporu demokracie, tematického programu pre neštátne subjekty a miestne orgány v rámci nástroja rozvojovej spolupráce (DCI) a programov na budovanie kapacít v rámci Európskeho rozvojového fondu (ERF) a DCI. Zo skúseností z politiky rozšírenia EÚ vyplýva, že je dôležité vytvoriť priaznivé prostredie (právny rámec a pravidlá financovania, začlenenie do procesov politických konzultácií), ktoré umožňuje rozvoj občianskej spoločnosti v krajine trvalo udržateľným spôsobom. Preto všetky nástroje EÚ v tejto oblasti sú určené na posilnenie postavenia jednotlivých subjektov, zohľadňujú ich schopnosti a silné stránky v oblasti ich pôsobnosti a majú preto kľúčový význam pri riešení socio-ekonomických otázok, politických sporov alebo konfliktu záujmov.

Platformy a siete OOS preukázali svoj význam pri zvyšovaní dosahu občianskej spoločnosti. Priaznivé podmienky by sa mali riešiť v rámci politického dialógu s partnerskými vládami, aby sa zabezpečilo, že organizácie občianskej spoločnosti budú mať priestor pre svoju činnosť. Pokiaľ to nie je možné, dobrú pozíciu na podporu občianskej spoločnosti má EIDHR, pretože v prípade potreby sa môže využiť bez súhlasu vlády.

Oznámenie o spolupráci s občianskou spoločnosťou je naplánované na druhú polovicu roka 2012.

Inkluzívne dialógy a konzultácie

Politické dialógy zohrávajú dôležitú úlohu pri pomoci partnerským krajinám, aby mohli úspešne realizovať politické, sociálne a hospodárske reformy. Napríklad pravidelné stretnutia so zástupcami krajín zahrnutých do procesu rozširovania sú nevyhnutné v procese stabilizácie a pridruženia, a sú ešte väčšmi posilnené prostredníctvom špecifických dialógov s jednotlivými krajinami; príkladom je štruktúrovaný dialóg o súdnictve s Bosnou a Hercegovinou. Dialógy možno uľahčiť prostredníctvom delegácií EÚ a podľa potreby posilniť účasťou členských štátov.

EÚ viedla politické dialógy v minulosti predovšetkým s vládami partnermi. V rámci toho získala aj niektoré pozitívne skúsenosti z dialógu s viacerými zainteresovanými stranami. Inšpirujúcim príkladom v tomto smere je štruktúrovaný dialóg o zapojení občianskej spoločnosti a miestnych orgánov do rozvojovej spolupráce EÚ. Iným príkladom je konferencia „Ozvi sa! (Speak up)“, ktorú Komisia zorganizovala v súvislosti s procesom rozšírenia v roku 2011 a na ktorej sa zúčastnili novinári a iní odborníci z oblasti médií, aby prediskutovali problémy týkajúce sa slobody prejavu a médií v krajinách západného Balkánu a v Turecku. Občianska spoločnosť v krajinách zahrnutých do procesu rozširovania takisto poskytuje hodnotné príspevky do výročnej správy Európskej Komisie o pokroku a k príprave projektov financovaných z nástroja IPA.

EÚ by mala aktívne podporovať inkluzívnejšie politické dialógy a podporiť zapojenie širokého spektra zainteresovaných strán do reformných procesov (pozri príklad Beninu,

¹⁷ Tamtiež, bod 2.1.3.

iniciatívu Správa vecí verejných v rámci ERF¹⁸); postup, ktorý sledovali v krajinách zahrnutých do procesu rozširovania, je dobrým príkladom. V návrhu by sa v tejto súvislosti mali naplno využiť dostupné nástroje na podporu politickej sféry a občianskej spoločnosti, pričom by sa mali náležite zohľadniť citlivé otázky legitimacy, zodpovednosti a reprezentatívnosti.

EÚ by mala pomáhať krajinám v procese transformácie aj pri konzultácii s (novými) politickými subjektmi, miestnymi orgánmi a širokou škálou neštátnych subjektov, o ktorých je zmienka vyššie. Takisto je dôležité zapojiť osobitné skupiny spoločnosti, ako sú mladí ľudia, ženy a marginalizované skupiny (menšiny a chudobní ľudia, ľudia bez domova). Okrem toho, ak ide konkrétne o hospodársku reformu a rozvoj súkromného sektora, nevyhnutný je aj aktívny dialóg medzi verejným a súkromným sektorom.

2.5. Zlepšiť výmenu poznatkov a rozvojových kapacít

Platformy na výmenu poznatkov

Európske kompendium transformácie, zamerané na šírenie informácií o procese transformácie, bolo sprístupnené prostredníctvom interaktívnej online databázy, a v súčasnosti doň môžu nahliadať zainteresované strany na celom svete.

Komisia by mala vytvoriť **širšiu platformu** alebo sieť na zdieľanie poznatkov o otázkach demokratickej transformácie s rozvojovými krajinami, ostatnými darcami, rozvíjajúcimi sa ekonomikami, občianskou spoločnosťou, súkromným sektorom a inými relevantnými zúčastnenými stranami. Táto platforma by mala byť dostupná prostredníctvom existujúcej platformy capacity4dev.

Twinning a budovanie kapacít

Fórum na vysokej úrovni o účinnosti pomoci, ktoré sa konalo v Pusane, v Južnej Kórei v novembri 2011, znamenalo posun k modernejšiemu pohľadu na rozvoj kapacít, pretože tu nejde iba o technickú pomoc a odbornú prípravu, ale aj o podporu zmien a reforiem vrátane lepšieho prístupu k poznatkom.

Pri podpore procesu transformácie by mala EÚ podporovať aj rozvoj kapacít a technickú spoluprácu so svojimi partnermi. Inšpiráciu možno čerpať z inovatívnych nástrojov vyvinutých v rámci politiky rozšírenia, ktoré už boli rozšírené aj na susedné štáty a ku ktorým patria najmä:

- **TAIEX** (nástroj technickej pomoci a výmeny informácií), ktorý poskytuje podporu prostredníctvom odborných poznatkov EÚ z oblasti verejného sektora, súvisiacich s aproximáciou, uplatňovaním a presadzovaním právnych predpisov EÚ.
- **Twinning**, ktorý prispieva k inštitucionálnemu rozvoju prostredníctvom partnerstiev medzi verejnými inštitúciami v krajinách prijímajúcich pomoc a ich partnermi v členských štátoch EÚ. Spolu s programom **SIGMA** (Podpora na zlepšenie správy a riadenia vecí verejných) twinning podporuje reformy verejnej správy a pomáha vytvárať moderné a efektívne systémy verejnej správy v prijímajúcich krajinách.

¹⁸ Tamtiež, bod 2.1.4.

- Iniciatíva **Komplexné budovanie inštitúcií** (CIB) v rámci východného partnerstva sa konkrétne zaoberá predovšetkým reformou inštitúcií v oblastiach súvisiacich s novými dvojstrannými dohodami s EÚ¹⁹. Každá krajina určila svoje vlastné kľúčové výzvy v rámci CIB a vypracovala komplexný plán inštitucionálnych reforiem.

Mimo rámca susedstva boli prijaté *ad hoc* riešenia s cieľom zhromaždiť poznatky získané v rámci rôznych vonkajších nástrojov, ako sú odborné kapacity vytvorené v rámci nástroja stability alebo odborných poznatkov EÚ o migrácii (MIEUX) v rámci DCI, ktoré podporujú partnerské odovzdávanie odborných poznatkov a know-how prijímateľským krajinám.

2.6. Spolupracovať s členskými štátmi, inými darcami a organizáciami

EÚ a jej členské štáty by mali čoraz viac „konať ako jeden subjekt“ v záujme podpory spoločností nachádzajúcich sa v procese transformácie. Pomohlo by to predísť duplikácii ich úsilia, zanedbaniu alebo rozporom a posilniť vplyv a účinnosť opatrení EÚ. Mali by sa naďalej usilovať o väčšiu vnútornú súdržnosť a súčinnosť v rámci ich dialógu, programov a akcií, a pokiaľ je to možné, využívať spoločné programovanie. K povzbudivým úspechom v oblasti podpory demokracie, okrem úspešných reforiem v procese rozšírenia, patria:

- Akčný program EÚ na podporu demokracie, ktorým sa vytvára rámec pre spoločné porozumenie, prístup a programovanie (napríklad v Bolívii a Tunisku),
- stratégie krajín EÚ v oblasti ľudských práv, ktoré spoločne vypracovala Komisia, ESVČ a členské štáty a
- plánované spoločné rámcové dokumenty, ktoré určujú spoločný strategický prístup vo vzťahu k partnerskej krajine vo všetkých oblastiach politiky; tieto môžu mať osobitný význam pri koordinácii politiky EÚ v reakcii na transformačné procesy.

V rámci podpory transformačných procesov by EÚ mala preskúmať aj možnosť **trojstrannej spolupráce** a ďalšie možnosti spolupráce s rozvojovými krajinami, ktoré už takisto začínajú poskytovať rozvojovú spoluprácu a majú čerstvé skúsenosti s prechodom k demokracii.

Mala by sa zamerať aj na posilnenie spolupráce s **regionálnymi organizáciami** a **regionálnymi sieťami**, ktoré môžu mať pákový efekt a pôsobiť ako dôležitý katalyzátor pri upevňovaní reforiem vo svojich príslušných regiónoch. Medzi ne by mohli patriť aj regionálne parlamentné zhromaždenia alebo regionálne volebné komisie; mohli by pomôcť v ústavných a volebných procesoch a pri budovaní kapacít vo svojich príslušných regiónoch a pritom sa opierať o regionálne osvedčené postupy. Zvýšilo by to legitímnosť vonkajšej pomoci. Tieto organizácie môžu zohrávať významnú úlohu pri monitorovaní pokroku na ceste k demokratizácii.

Väčšina veľkých regionálnych organizácií prijala charty demokracie alebo nástroje podobného obsahu a začína systematickejšie pracovať na medziregionálnej úrovni. Na základe vlastných skúseností a skúseností členských štátov je EÚ prirodzeným partnerom pre tieto organizácie.

¹⁹ Dohody o pridružení, rozsiahle a komplexné oblasti voľného obchodu, dohody o zjednodušení/liberalizácii vízového režimu a readmisné dohody.

EÚ podporuje iniciatívy **medzinárodných organizácií** vrátane OSN a Rady Európy, ktoré sú zamerané na sprievodné politické procesy, posilnenie demokracie a na podporu socio-ekonomického rozvoja v krajinách nachádzajúcich sa v procese transformácie. Napríklad v oblasti bezpečnosti EÚ úzko spolupracuje s medzinárodnými a regionálnymi aktérmi, akými sú OSN, Liga arabských štátov, Africká únia a Združenie národov juhovýchodnej Ázie (ASEAN). Mnohé partnerské krajiny prispievajú aj k misiám a operáciám v rámci spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky (SBOP). Budovanie dlhodobých vzťahov v oblasti bezpečnosti a obrany s partnermi EÚ vrátane južných a východných susedov môže takisto prispieť k upevneniu ich interných transformačných a demokratizačných procesov a posilniť tak regionálnu bezpečnosť a stabilitu.

Záver

EÚ má už v súčasnosti veľa užitočných politík a nástrojov, ktoré sú k dispozícii na podporu transformácie krajín na celom svete, keď sa vydajú na cestu k demokracii, a ktoré EÚ úspešne vyvinula a uplatnila najmä, nie však výlučne, vo svojom bezprostrednom susedstve. Ich spektrum siaha od stimulovania počiatočných a ďalších reforiem až po podporu návrhov reforiem, pomoc pri ich vykonávaní a zabezpečení ich udržateľnosti. EÚ môže hrať kľúčovú úlohu predovšetkým tak, že pomôže vytvoriť priaznivé prostredie pre niektoré z najdôležitejších prvkov úspešných demokratických a hospodárskych premien, napríklad pre rôznych demokratických aktérov, podnikanie, investície, obchod a sociálnu ochranu.

Tieto nástroje a metodiky by mali tvoriť neoddeliteľnú súčasť celkového rámca pomoci EÚ partnerským krajinám, najmä ak sa nachádzajú v procese transformácie. Hoci zo skúseností vyplýva, že transformačné procesy by mali byť v prvom rade vecou zodpovednosti štátu a jeho občanov, skúsenosti takisto ukazujú, že EÚ má možnosť ponúknuť cenné skúsenosti, prispôbené na potreby a želania partnerských krajín kdekoľvek na svete ako súčasť širšieho balíka politickej, hospodárskej alebo inej podpory EÚ. V záujme toho je Európska únia pripravená mobilizovať celú škálu dostupných nástrojov a zlepšiť svoje nástroje a metódy realizácie s cieľom ešte viac posilniť vplyv svojej podpory.