



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 30.8.2006
KOM(2006) 421 v konečnom znení

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

**Správa v európskom konsenze o rozvojovej politike
K harmonizovanému prístupu v Európskej únii**

{SEK(2006) 1020}

{SEK(2006) 1021}

{SEK(2006) 1022}

OBSAH

Úvod	3
1. Posilnený a inovatívny prístup demokratickej správy	5
1.1. Rozličné formy správy	5
1.2. Proces osvojovania, dialóg a hodnotenie dosiahnutého pokroku.....	6
1.3. Odpovedať na dvojaký problém politickej legitimacy a rozvíjania kapacít.....	8
1.4. Harmonizácia prístupov v rámci Únie a s inými medzinárodnými aktérmi	10
2. Iniciatíva správa: Krajiny AKT a stratégia pre Afriku.....	10
2.1. Krajiny AKT: dialóg o správe a plánovaní pomoci	10
2.2. Krajiny AKT: priority a programy v oblasti správy.....	12
2.3. Afrika: podpora afrických mechanizmov.....	13
2.4. Z úrovne Spoločenstva na európsku úroveň	14
3. Dialóg a programy v oblasti spolupráce s inými krajinami a regiónmi	15
3.1. Správa a európska politika susedských vzťahov (EPSV)	15
3.2. Latinská Amerika	17
3.3. Správa v Ázii.....	18
Záver	19

Úvod

Zníženie chudoby a miléniové rozvojové ciele sa nemôžu uskutočniť bez dosiahnutia rozhodujúceho pokroku v ekonomickej, sociálnej, environmentálnej a politickej dimenzii správy. Rozvoj, ľudské práva, mier a bezpečnosť sú neoddeliteľné a navzájom sa posilňujú. V čoraz väčšmi globalizovanom a vzájomne prepojenom svete závisí mier a bezpečnosť do veľkej miery od politickej vôle a schopnosti štátov a verejných inštitúcií uskutočňovať politiky zamerané na právny štát, ochranu ľudských práv, demokratickú správu, vykorenenie chudoby, trvalý rozvoj a zníženie nerovností, ktoré sú počiatkom hlavných výziev, s ktorými je konfrontovaný svet.

EÚ definovala v rámci európskeho konsenzu o rozvoji svoj prístup a akčné prostriedky, aby prispela k týmto cieľom, a pričom identifikovala ako základné prvky procesu trvalého rozvoja a dôležité ciele rozvojovej politiky EÚ dobrú správu, demokraciu a rešpektovanie ľudských práv. Predpokladaný významný nárast objemu pomoci v budúcnosti vyžaduje nastolenie správy, umožňujúcej zabezpečiť efektívnosť a účinný dosah tohto nového úsilia európskej pomoci. Na dosiahnutie miléniových rozvojových cieľov (MRC) nestačia však len finančné prostriedky.

Politiky Spoločenstva, z ktorých má každá vonkajšiu dimenziu, musia takisto prispieť k dobrej správe. Nástroje, ktorými disponuje EÚ sú rôzne, vrátane politického dialógu, opatrení v oblasti prevencie konfliktov, spolupráce s regionálnymi a medzinárodnými organizáciami, tematické programy, pozorovacie volebné misie, ako aj národné programy rozvojovej pomoci, ktoré sú predmetom spoločného viacročného plánovania.

Politický dialóg a plánovanie rozvojovej pomoci, ktoré sú predmetom tohto oznámenia, predstavujú dva dôležité prvky vo vzťahu medzi EÚ a rozvojovými krajinami, s cieľom hodnotenia celkovej situácie a potrieb reformy, podpory zmien a rozhodnutia o potrebných podporných opatreniach. Takisto umožňujú objasnenie otázok správy, ktorých dôsledky majú medzinárodný charakter.

Zásady prijaté v marci 2005 v rámci Parížskej deklarácie a v apríli 2006 Radou s cieľom zabezpečiť efektívnosť pomoci sa musia plne uplatňovať na oblasť správy. Spoločenstvo a členské štáty musia v duchu komplementarity a harmonizácie pracovať spoločne s inými donormi a medzinárodnými organizáciami, aby podporovali úsilie partnerských krajín v tejto oblasti.

S takouto perspektívou navrhuje Komisia Spoločenstvu a členským štátom, aby sa zjednotili v oblasti spôsobu realizácie a zásad, ktoré sa majú uplatňovať na vedenie dialógu a na spoluprácu s rozvojovými krajinami v oblasti správy. Cieľom je postupné vytváranie spoločného a koherentného prístupu, aby sa podporovala demokratická správa vo všetkých jej dimenziách. Toto posilní koncept správy, ktorý bol predmetom oznámenia a záverov Rady v roku 2003¹ a dá mu nové miesto v rozvojovej politike. Komisia takisto navrhuje inovatívne

¹ KOM (2003) 615, „Správa a rozvoj“ Správa je spojená so schopnosťou štátu slúžiť jeho občanom. Správa sa týka pravidiel, postupov a správania, prostredníctvom ktorých sú organizované záujmy, vytvárané zdroje a moc vykonávaná v spoločnosti. Spôsob, akým fungujú verejné služby, akým sú spravované verejné zdroje a je realizovaný výkon verejnej moci predstavujú základný problém, ktorému je potrebné sa venovať v tomto kontexte. Správa je základným meradlom stability a výtobytkov spoločnosti. Do akej miery sú v spoločnosti dôležité a podstatné ľudské práva, demokratizácia, právny

spôsoby uplatňovania spolupráce s krajinami AKT, zdôrazňuje niektoré priority navrhnuté pre Karibské a Tichomorské krajiny a začína špecifickú iniciatívu pre Afriku, tak ako to bolo oznámené v decembri 2005 v záveroch Európskej rady „EÚ a Afrika: na ceste k strategickému partnerstvu“, ku ktorému sa môžu pridružiť členské štáty.

Toto oznámenie je rozdelené na tri časti. V prvej časti sa uvádzajú spôsoby prístupu ku správe a podpora procesu demokratickej správy v rámci rozvojovej spolupráce. V druhej časti sa uvádza ich uplatňovanie v Afrike a v krajinách AKT. Tretia časť opisuje prístup Spoločenstva v oblasti demokratickej správy v rámci spolupráce s inými krajinami a regiónmi.

Pri vypracovaní tohto oznámenia² boli zohľadnené závery a odporúčania tematického hodnotenia o podpore Európskeho spoločenstva v oblasti dobrej správy, ukončené v marci 2006, ktoré si zasluhujú širokú diskusiu s cieľom zlepšiť činnosť Spoločenstva v tejto oblasti.

Toto oznámenie dopĺňa prebiehajúce práce, napríklad práce týkajúce sa prístupu Únie v oblasti podpory demokracie vo vonkajších vzťahoch. Po tomto oznámení môžu nasledovať iné iniciatívy, ako napríklad vytvorenie akčného rámca pre dobrú finančnú, daňovú, súdnu správu v rámci vonkajšej činnosti Únie.

štát, občianska spoločnosť, decentralizácia, riadna správa vecí verejných, do takej miery táto spoločnosť má formu komplexnejšieho politického systému a správa sa transformuje na dobrú správu.

²

Pozri hodnotenie dosahu SEK(2006) 1021.

1. POSILNENÝ A INOVATÍVNY PRÍSTUP DEMOKRATICKEJ SPRÁVY

1.1. Rozličné formy správy

Správa sa stala prioritou v rozvojových politikách a programoch spolupráce mnohých donorov. Je v centre záujmu mnohých rozvojových stratégií partnerských krajín. Dosiahnutie MRC vyžaduje adekvátne fungovanie verejných služieb, ako aj trvalý hospodársky rast založený na rozvoji súkromného sektora, ktorý sa môže vytvoriť len v podmienkach dobrej správy. V kontexte zvýšenia rozpočtu pre pomoc, záväzkov prijatých s cieľom zabezpečenia efektivity medzinárodnej pomoci a rastúcej finančnej a hospodárskej previazanosti, je hlavnou výzvou v rozvojových krajinách vznik správy ktorá naplní očakávania občanov a medzinárodnej komunity.

Postupne sa dosahuje konsenzus o odôvodnenosti širšieho prístupu v oblasti správy v rozvojovej spolupráci. Tento prístup je založený na cieľoch, univerzálnych princípoch³ a spoločných túžbach, ktoré sa musia uplatňovať na všetky funkcie a oblasti štátnej intervencie, ako aj na interakciu medzi verejnými inštitúciami a občanmi.

Široký prístup

Demokratická správa neimplikuje jediný inštitucionálny model, ale v perspektíve trvalého rozvoja zdôrazňuje uznanie práv všetkých občanov. Zahŕňa: rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd (vrátane slobody prejavu, informovania a združovania), podporu procesu demokratizácie a účasti občanov na výbere a kontrole tých, ktorí vládnu, rešpektovanie právneho štátu a prístup všetkých k nezávislému súdnictvu, prístup k informáciám, vládu, ktorá zabezpečí transparentné riadenie, a ktorá sa bude zodpovedať príslušným inštitúciami a voličom, bezpečnosť ľudí, riadenie migračných tokov, efektívne inštitúcie, prístup k základným sociálnym službám, trvalé spravovanie prírodných a energetických zdrojov a životného prostredia, ako aj podporu hospodárskeho rastu a sociálnej kohézie v prostredí priaznivom pre súkromné investície.

Dôležité sú taktiež jednotlivé úrovne správy (miestna, národná, medzinárodná). Je potrebné predovšetkým zdôrazniť rozhodujúcu úlohu, ktorú môžu zohrávať miestne orgány pri realizácii miléniových rozvojových cieľov. Pri riešení globálnych problémov je potrebné taktiež vziať do úvahy očakávanú spoluprácu na medzinárodnej alebo na regionálnej úrovni.

Správa nie je obmedzená len na boj proti korupcii

Dobrá správa nemôže byť zredukovaná len na boj proti korupcii. Aj keď má EÚ mimoriadne tvrdú politiku v oblasti korupcie zohľadňujúc, že korupcia je podstatnou prekážkou na dosiahnutie rozvojových cieľov, EÚ však považuje korupciu za jeden z dôsledkov zlého výkonu správy a absencie transparentných riadiacich a kontrolných systémov. Boj proti korupcii sa nesmie hodnotiť izolovaným spôsobom, ale v rámci rozvojových stratégií, zníženia chudoby a podpory procesu demokratickej správy. Toto vyžaduje najmä posilnenie úlohy občianskej spoločnosti a médií, ochranu politického pluralizmu a volebnej konkurencie,

3 Tieto princípy boli rozpracované v mnohých medzinárodných dohovoroch a normatívnych nástrojoch prijatých medzinárodným spoločenstvom.

transparentného systému financovania politických strán a podporu kontroly parlamentu a ostatných verejných a súdnych inštitúcií.

Viacrozmerný charakter správy v programoch spolupráce

K demokratickej správe je potrebné pristupovať holistickým spôsobom zohľadňujúc všetky jej dimenzie (politickú, hospodársku, sociálnu, kultúrnu, environmentálnu...). Tento viacrozmerný charakter sa musí premietnuť do praktík rozvojovej spolupráce. Koncept demokratickej správy je potrebné integrovať⁴ do každého sektorového programu.

K otázkam správy by sa nemalo pristupovať cez jednotlivé a izolované kategórie, pretože interakcia medzi politickými, hospodárskymi, sociálnymi a environmentálnymi aspektmi je často veľmi úzka. Dobrá správa štátnych inštitúcií, najmä tých, ktoré sú zodpovedné za verejné financie a rešpektovanie právneho štátu, prispieva k prostrediu priaznivému pre udržateľný hospodársky rast a súkromné investície. Zlá správa prírodných a energetických zdrojov v krajine disponujúcej napríklad diamantmi, ropou, drevom, rybárskymi zdrojmi, môže byť príčinou porušenia ľudských práv a právneho štátu a môže viesť k násilným konfliktom. Podpora vhodnej práce, najmä prostredníctvom sociálneho dialógu a efektívneho uplatňovania dohovorov ILO (Medzinárodná organizácia práce) je často sprevádzaná opatreniami uľahčujúcimi prístup k základným sociálnym službám a má pozitívne dôsledky na sociálnu kohéziu, ekonomický výkon a znižovanie chudoby.

Konkrétne príklady programov podporujúcich správu sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov⁵: podpora volebných postupov, občianskej spoločnosti, parlamentov, decentralizácie, reformy súdneho systému, sektoru bezpečnosti, správy verejných financií atď.

1.2. Proces osvojovania, dialóg a hodnotenie dosiahnutého pokroku

Európske spoločenstvo podporuje proces demokratickej správy v súlade s partnerským prístupom prostredníctvom dialógu s orgánmi partnerských krajín, a ako poskytovateľ finančnej pomoci prostredníctvom svojich rôznych finančných nástrojov. S cieľom maximalizácie dosahu musí Európske spoločenstvo lepšie kombinovať všetky svoje akčné prostriedky, aby sa posilnila jeho úloha aktéra podnecujúceho zmenu, rešpektujúc princípy partnerstva a osvojovania.

Nové príležitosti pre posilnený dialóg o partnerstve

V dialógu medzi partnermi v oblasti rozvoja sa otvorili nové príležitosti. V súčasnosti existuje v mnohých krajinách politická vôľa uskutočňovať zmeny.

Poskytovatelia finančných prostriedkov si takisto uvedomili nevyhnutnosť podpory inovatívnych a efektívnejších spôsobov spolupráce aj v „nestabilných štátoch“, ako aj potrebu lepšej koordinácie ich prístupov. Dôležitosť, ktorá sa prikladá demokratickej správe v širšom zmysle je sama o sebe dôvodom na nové metódy, nové spôsoby práce a zmeny v „riadení pomoci“, založené na vzájomných záväzkoch.

Čoraz väčšie prepojenie jednotlivých štátov a z toho vyplývajúci dialóg o dôsledkoch a zodpovednostiach, musí umožniť identifikovanie dosahu politik uplatňovaných krajinou

4 Európsky rozvojový konsenzus stanovuje princíp „mainstreaming“ v oblasti správy, demokracie, ľudských práv.

5 SEK(2006) 1020.

vzhľadom na jej partnerov, napríklad v oblasti finančnej a daňovej politiky, kde je prepojenie medzi štátmi zvlášť dôležité.

Skôr proces osvojovania ako kladenie podmienok

Proces demokratickej správy založenej na univerzálnych princípoch uvedených vyššie nemôže byť nanútený zvonka. V kontexte vzťahov medzi partnerskými krajinami a donormi je dôležité rešpektovať osvojenie si procesu reformy. Len zainteresované krajiny môžu rozhodnúť o uplatňovaní reforiem. Vonkajšia podpora bez vnútornej politickej vôle má malú nádej na dosiahnutie výsledkov. Poskytovatelia finančnej pomoci však zohrávajú dôležitú úlohu rozvíjaní stimulujúcich prístupov.

Rešpektovanie procesu osvojovania implikuje taktiež dodržiavanie rytmu a harmonogramu reformných procesov, ktoré sú komplexné a dlhodobé, pretože sa týkajú samotného usporiadania štátu a spoločnosti. Toto však nemôže v nijakom prípade slúžiť ako ospravedlnenie, či nerešpektovanie dohovorov alebo ratifikovaných medzinárodných nástrojov týkajúcich sa „základných prvkov“, alebo nedostatku snahy alebo dôveryhodnosti v plnení očakávaných reforiem.

Skôr dialóg ako sankcie

Dialóg musí byť prvoradým prostriedkom podpory krajín, aby sa zaviazali uskutočňovať reformy. Je potrebné vyhnúť sa unilaterálnemu ukladaniu nových podmienok. Dialóg musí mať dôležitú preventívnu dimenziu a musí umožniť prístup k politickým, často chúlостivým aspektom rešpektovania ľudských práv, demokratických princípov a právneho štátu, reforiem bezpečnostných systémov, hospodárskeho a finančného riadenia, správy prírodných a energetických zdrojov, či otázok spojených so sociálnou správou. V závažných prípadoch sa môže ukázať, že je potrebné uložiť sankcie. V týchto prípadoch je potrebné rozvíjať stimulujúci prístup, ktorý by vyriešil identifikované problémy.

EÚ musí zabezpečiť efektívnejšie využitie rôznych mechanizmov dialógu, ktorými disponuje a ich operatívnejšie prepojenie s programovaním, sledovaním a dialógom o programoch spolupráce⁶.

Hodnotenie správy

V rámci dialógu je potrebné sa venovať aj otázkam hodnotenia správy, dosiahnutému pokroku, ako aj vhodným opatreniam v súvislosti so situáciami zlej správy. Hlavným cieľom hodnotenia stavu správy v krajine nie je vytvorenie klasifikácie, ale v prvom rade identifikácia najvhodnejších reforiem a podporných opatrení.

Všetci rozvojoví partneri musia byť schopní zhodnotiť kvalitu správy v krajine a posúdiť snahu, náležitosť a dôveryhodnosť záväzkov vlád uskutočniť reformy, opierajúc sa o vhodné indikátory. Indikátory musia byť adaptované na jednotlivé situácie v nestabilných štátoch, alebo v štátoch, kde prebiehal konflikt. Na efektívnu podporu je nevyhnutná hĺbková analýza lokálneho kontextu, politických systémov, ako aj identifikácia faktorov a činiteľov zmeny.

⁶ Usmernenia EÚ v oblasti dialógu o ľudských právach prijaté Radou v decembri 2004 (dok. 15810/104). Štruktúrované dialógy (s Čínou a Iránom), dialógy založené na Dohode z Cotonou (čl. 8, 96/97), na asociačných dohodách so stredomorskými krajinami a na dohodách o obchode a spolupráci (napr. Filipíny, krajiny Kaukazu a strednej Ázie) a na dialógoch rozhodnutím ad hoc (napr. Rusko, Vietnam, Pakistan, India).

Táto analýza, ako aj ostatné použité indikátory musia byť predmetom pravidelného a transparentného dialógu s cieľom zhodnotenia tendencií a vývoja.

Hodnotenie pokroku v oblasti demokratickej správy sa nedávno ukázalo ako realizovateľné. Tento vývoj, ktorý nesmie viesť k mechanickému prístupu, je z politického hľadiska veľmi dôležitý, pretože umožňuje na jednej strane rozvíjať indikátory potrebné na pomoc pri identifikácii nevyhnutných reforiem a na druhej strane prispieva k porovnávaniu medzi krajinami na medzinárodnej úrovni. Je užitočné mať k dispozícii indikátory na týchto dvoch úrovniach, národnej, ako aj medzinárodnej a globálnej, pretože ich finalita je odlišná. Medzinárodné indikátory umožňujú globálne porovnanie. Národné indikátory uľahčujú stanovenie národných štandardov na základe priorít krajiny s cieľom zlepšenia správy. Indikátory vytvorené samotnou partnerskou krajinou majú okrem iného silnejšiu stimulujúcu hodnotu, pretože povzbudzujú politických aktérov na zodpovedanie sa pred občanmi a inštitúciami a umožňujú občianskej spoločnosti a médiám, aby sa angažovali v procese monitorovania. Tieto rôzne typy indikátorov sa nesmú pokladať za protikladné, ale musia predstavovať skôr doplňujúce nástroje, ktorých použitie závisí od konkrétnych situácií a problémoch.

Podporovať participatívne hodnotenia

Je dôležité podporovať vlády, politických aktérov, verejné nezávislé orgány a občiansku spoločnosť, aby rozvíjali ich vlastné nástroje a kapacity na identifikáciu nevyhnutných reforiem a na hodnotenie situácie a dosiahnutého pokroku. Tieto indikátory na národnej úrovni by mali rešpektovať princípy osvojovania si, participácie, transparentnosti, a mali by umožniť identifikovať nevyhnutné reformy⁷. Tento prístup má takú povahu, že stimuluje požiadavku reforiem, posilňujúc takto proces demokratickej správy.

Postupné prístupy

Podpora správy musí byť adaptovaná na situáciu v jednotlivých krajinách. Prístup EÚ musí byť vzhľadom na problémy zlej správy alebo potrebu reforiem vyplývajúcu z analýz postupný, proporcionálny, transparentný a založený na dialógu, ktorého cieľom je postupné dosahovanie vyšších štandardov. Uvedené platí nielen na politické a inštitucionálne⁸ prvky, ale aj na sociálne, environmentálne a ekonomické aspekty správy.

1.3. Odpovedať na dvojaký problém politickej legitimity a rozvíjania kapacít.

V mnohých rozvojových krajinách je dôležité riešiť trvalým spôsobom rozdiel medzi legalitou štátnych inštitúcií a ich legitimitou v očiach občanov. Demokratická legalita je podmienená slobodnými voľbami, avšak legitimita závisí v prvom rade od schopnosti vlády dodržiavať volebné sľuby a odpovedať na potreby občanov. V tomto kontexte je veľmi dôležitý vnútorný proces dialógu a interakcie medzi jednotlivými aktérmi partnerských krajín. EÚ podporuje progresívne zavedenie participatívneho prístupu vládami počas vytvárania ich rozvojových stratégií.

Podporovanie aktívnej implikácie širokej skupiny aktérov občianskej spoločnosti (asociácie, základné organizácie, nevládne organizácie, médiá, ekonomickí a sociálni partneri), politických strán, ako aj zastupiteľských inštitúcií občanov (parlamenty, miestne

⁷

Projekt METAGORA opísaný v pracovnom dokumente ilustruje tento proces.

⁸

Dialóg o základných prvkoch Dohody z Cotonou je uvedený v prílohe 1 k pracovnému dokumentu.

a decentralizované orgány) predstavuje uplatňovanie princípov demokratickej správy a uľahčuje životnosť reformných programov.

Rozpočtová pomoc, preferenčný spôsob

S cieľom poskytnutia vhodných riešení a nevyhnutnej podpory reformného úsilia partnerských krajín sa môže použiť široká paleta nástrojov rozvojovej spolupráce. Čoraz väčšia tendencia uplatňovania nástrojov založených na dialógu a požiadavky partnerských krajín (prístup programová koncepcia/SWAP, celková alebo sektorová rozpočtová pomoc) otvára reálne možnosti podpory demokratickej správy.

Prispôsobenie sa rozvojovým stratégiám partnerských krajín a zvýšené využívanie rozpočtovej pomoci posilňuje úlohu vnútroštátnych demokratických inštitúcií ako sú parlamenty, priamo implikované do rozhodovacieho procesu podľa uplatniteľnej vnútroštátnej legislatívy. Pri uplatňovaní týchto nástrojov sa primeraným spôsobom musia takisto zohľadniť decentralizačné stratégie s cieľom vyhnúť sa posilňovaniu centralizácie.

Medzinárodné spoločenstvo by malo prehĺbiť úvahy o mechanizmoch pomoci, umožňujúc podporu procesu dlhodobej zmeny, ktorý je v tomto kontexte zvlášť dôležitý. Pravidelné a koordinované sledovanie vývoja procesu správy musí byť založené na zdieľaní informácií, na hodnoteniach a analýzach, ktoré musia zohľadniť transparentný dialóg o prioritných reformách medzi partnermi. Proces a kritéria pridelovania pomoci v závislosti od vývoja situácie správy musí byť pre partnerské krajiny transparentné.

Preventívny prístup vo vzťahu k nestabilite štátov

Je potrebné preskúmať nové doplňujúce prístupy predovšetkým v nestabilných štátoch.

V nestabilných štátoch a najmä v zložitých partnerstvách sa často spája dvojitý problém, problém nedostatku politickej legitimacy a slabých kapacít. Problémy týkajúce sa správy v týchto štátoch sa musia riešiť v rámci postupného prístupu s cieľom postupne dosiahnuť vyššie štandardy. Mnohé krajiny musia v prvom rade dosiahnuť podmienky základnej stability a minimálneho inštitucionálneho vývoja, aby mohli začať uplatňovať dlhodobý politický vývoj. S cieľom zlepšenia efektívnosti pomoci EÚ nestabilným štátom je nevyhnutné poučiť sa z minulých chýb: rozhodnutia o financovaní „stop-go“ založené na krátkodobej výkonnosti vlády vedúce k volatilitě toku v poskytovaní pomoci a neistote v otázkach budúceho financovania, kladenie podmienok spojených s výkonnosťou v oblasti správy v minulosti, nedostatok harmonizácie medzi donormi, marginalizácia niektorých nestabilných štátov, absencia koherentných vonkajších akcií v oblasti správy, bezpečnosti a rozvoja.

V pokrízových situáciách je potrebné predovšetkým začať uplatňovať integrované stratégie prechodu, ktorých cieľom je obnovenie inštitucionálnej a administratívnej kapacity, infraštruktúr, základných sociálnych služieb, zlepšenie alimentáčnej bezpečnosti a hľadanie trvalých riešení pre utečencov a premiestnených občanov, ako aj bezpečnosť pre občanov vo všeobecnosti. Integrovanou súčasťou prístupu Únie je, vzhľadom na solidaritu, medzinárodnú bezpečnosť a efektívnosť pomoci, nevyhnutnosť prevencie situácie nestabilných štátov a snaha nevyčleňovať najzraniteľnejšie krajiny a obyvateľstvo.

1.4. Harmonizácia prístupov v rámci Únie a s inými medzinárodnými aktérmi

Väčšina poskytovateľov finančnej pomoci považuje v súčasnosti správu za prioritu. Je potrebné, aby každý poskytol svoje nástroje analýzy a nenadväzoval individuálne dialógy s partnerskými krajinami na podporu niektorých reforiem unilaterálnym a nekoordinovaným spôsobom. V oblasti správy sa musí plne uplatňovať Parížska deklarácia o efektívnosti pomoci a závery Rady k tejto téme⁹. Členské štáty a Komisia sa predovšetkým zaviazali, že budú spoločne napredovať v oblasti plánovania, uľahčovania operácii spolufinancovania, rozvíjania operatívnych princípov s cieľom uplatňovania princípu komplementarity a delenia práce.

Cieľom tohto však nie je snaha o uniformitu prístupov, pretože by to nebolo ani realistické, ani žiaduce. Je však potrebné nadviazať otvorený dialóg s krajinami, pridruziac všetkých donorov a zjednotiť sa v akciách a odpovediach na prioritné otázky správy. Vonkajšia podpora musí byť založená na prioritách a národných programoch s použitím existujúcich vnútroštátnych a regionálnych štruktúr. Odrazovým mostíkom v mnohých krajinách môže byť proces vypracovania stratégií na zníženie chudoby „Joint Assistance Strategies“, ako aj africký mechanizmus rovnocenného hodnotenia.

Rozvíjajúci sa aktéri

Je potrebné taktiež nadviazať dialóg o správe v oblasti rozvojovej spolupráce s rozvíjajúcimi sa politickými a finančnými aktérmi¹⁰. Táto otázka môže byť navrhnutá v rámci bilaterálneho dialógu medzi EÚ a týmito krajinami. Musí jej byť takisto venovaná dostatočná pozornosť v rámci úsilí, ktorých cieľom je ich začlenenie do multilaterálnej agendy na efektívnosť pomoci v relevantných organizáciách a na príslušných fórach¹¹.

2. INICIATÍVA SPRÁVA: KRAJINY AKT A STRATÉGIA PRE AFRIKU

2.1. Krajiny AKT: dialóg o správe a plánovaní pomoci

EÚ očakáva od partnerských štátov AKT, že začnú uskutočňovať reformy potrebné na zabezpečenie pozitívneho a trvalého dosahu rozvojovej pomoci a medzinárodnej spolupráce. Hoci už v súčasnosti je správa systematicky súčasťou pravidelného politického dialógu s krajinami AKT, v budúcnosti bude mať ešte strategickejšie miesto, predovšetkým pri plánovaní 10. ERF. Bude zavedený nový stimulujúci prístup. Začne sa prehĺbený a štruktúrovaný dialóg o parametroch s cieľom hodnotenia pokroku a dosiahnutých výsledkov, ku ktorému sa pridružia členské štáty a ostatní súčasní poskytovatelia finančnej pomoci. Nástroje analýzy a dialógu vyvinuté v rámci plánovania, ktoré zahŕňajú politickú dimenziu partnerstva a venujú sa mnohým spôsobom správy, by mali byť náplňou politického dialógu vedeného na základe článku 8 Dohody z Cotonou.

Tri miliardy eur na správu

9 CAGRE 11. apríl 2006.

10 BRICS: Brazília, Rusko, India, Čína, Južná Afrika.

11 Pozri najmä dokument CAD "Options for differentiated engagement with non-DAC donors", DCD/DAC(2006)31/rev1.

V rámci prípravy nových stratégií spolupráce s krajinami AKT navrhne Komisia poskytnutie doplňujúcej finančnej podpory krajinám, ktoré prijímú, alebo sú pripravené prijať a zaviazat' sa k ambicióznemu a dôveryhodnému plánu konkrétnych akcií a reforiem.

Cieľom tohto inovatívneho prístupu, založeného na dialógu a stimuloch, ktorý robí princípy uvedené v prvej časti operatívnymi, je podnietiť reálne zmeny a rozhodujúci pokrok v oblasti demokratickej správy.

Vo finančnej rovine bude časť sumy pridelenej krajinám AKT na základe 10. ERF predstavovať rezervu na stimuly. Na tento účel bola vyhradená suma vo výške 2,7 miliardy EUR¹² pre vnútroštátny balík, ku ktorému sa pridá regionálny balík. Prístup k tejto rezerve na stimuly bude podmienený výsledkami hĺbkového dialógu vedeného Komisiou s každou krajinou v rovine správy.

Profil správy, uvedený v pracovnom dokumente útvarov¹³, je nástrojom na uľahčenie tohto dialógu a detailného hodnotenia. Na základe jednoduchých otázok poskytuje súhrnný prehľad situácie v partnerskej krajine s cieľom viesť dialóg o prebiehajúcich alebo plánovaných reformách, identifikovať hlavné nedostatky alebo slabosti a uľahčiť identifikáciu oblastí spolupráce. K otázkam správy sa pristupuje v jej politickej, hospodárskej, inštitucionálnej, sociálnej, finančnej, daňovej a súdnej dimenzii, ako aj v rovine riadenia prírodných zdrojov a riadenia migračných tokov. Európska komisia, so zreteľom na potrebu nekladenia nových podmienok pomoci na jednej strane a potrebu harmonizácie prístupov medzi poskytovateľmi finančných prostriedkov v čo najväčšej miere s cieľom efektivity na druhej strane, vypracovala tento profil na základe existujúcich indikátorov a analýz¹⁴, doplnených o niektoré prvky, ktoré sú vlastné politike Únie a vyplývajú najmä z politického dialógu medzi partnerskými krajinami v oblastiach ľudských práv, demokracie, alebo z tém ako je bezpečnosť a migrácia.

Vzhľadom na hodnotu a dôležitosť procesu hodnotenia, ktorý uskutočňujú samotné krajiny podľa participatívnych a transparentných prístupov, Komisia bude tieto „auto-hodnotenia“, pokiaľ existujú, brať do úvahy. Takisto v krajinách, kde sa uskutočnil proces rovnocenného hodnotenia (AMRH) budú vzťahy, ktoré z neho vyplynuli, slúžiť ako základ profilu.

Šesť etáp na určenie prístupu k rezerve na stimuly a na zabezpečenie sledovania výsledkov

1. Hodnotenie stavu správy a tendencie

Hodnotenie situácie sa uskutočňuje na základe identifikovaných indikátorov v profile a v ich časovej tendencii, ako aj na základe medzinárodných indikátorov. Tieto dve skupiny indikátorov poukazujú na diskusiu prebiehajúcu v každej partnerskej krajine medzi Komisiou a prítomnými členskými štátmi s cieľom vyústiť do kvantitatívneho hodnotenia situácie správy v krajine a tendencií. Medzinárodné indikátory slúžia ako východiskový a referenčný bod a každá významná odchýlka vzhľadom k profilu musí byť predmetom prehĺbenej diskusie umožňujúcej vysvetliť a odôvodniť konštatovanú odchýlku. Medzi jednotlivými používanými indikátormi neexistuje *a priori* rovnováha, do úvahy by sa mala brať každá z deviatich identifikovaných kategórií v profile.

12 Celková suma 10.ERF predstavuje 22,6 miliardy eur na roky 2008-2013.

13 SEK(2006) 1020 príloha 2

14 Najmä indikátory správy sledované od roku 1996 World Bank Institute pre 204 krajín.

2. Hodnotenie hlavných nedostatkov

Na základe profilu a všetkých jeho indikátorov Komisia identifikuje spoločne s členskými štátmi prítomnými v krajine oblasti, v ktorých sa prejavujú nedostatky a kde je potrebná reforma. Takisto sa hodnotí stupeň týchto nedostatkov.

3. Dialóg o plánovaní a identifikácii hlavných záväzkov vlády v oblasti reforiem (plán správy krajiny)

V nadviazanom dialógu je vláda vyzvaná, aby predstavila svoj súčasný alebo plánovaný plán reforiem. O tomto pláne sa diskutuje vzhľadom na nedostatky identifikované v profile, ktorý je zdieľaný s vládou. Tento dialóg má predovšetkým za cieľ podnietiť vládu, aby sa zaviazala k opatreniam potrebným na odstránenie identifikovaných nedostatkov. Zoznam záväzkov, ku ktorým sa vláda zaviazala na základe dialógu je pripojený k SDK (strategický dokument krajiny).

4. Hodnotenie záväzkov vlády: primeranosť, ambicióznosť a dôveryhodnosť

Komisia a členské štáty hodnotia, do akej miery záväzky vlády zodpovedajú hlavným identifikovaným nedostatkom a do akej miery sú primerané, ambiciózne a dôveryhodné. Je potrebné vyhnúť sa nereálnym sľubom alebo čiastkovým opatreniam, ktoré neriešia dané problémy.

5. Rozhodnutie o prístupe k tranži na stimuly

Rozhodnutie povoliť prístup k tranži na stimuly a relatívna dôležitosť tejto tranže vzhľadom na pôvodne pridelené prostriedky sa stanovuje na základe hodnotenia situácie a reformných záväzkov prijatých v rámci dialógu. Stimulujúci aspekt a podpora reforiem sú prvoradé, bez toho, aby sa (relatívne) nezanedbávali krajiny, ktoré už dosiahli štandard uspokojujúcej správy. Do úvahy sa taktiež berie vzhľadom na opravné faktory aj kapacita absorpcie krajiny a osobitné situácie, ako napríklad krajina po skončení konfliktu.

6. Sledovanie výsledkov

Profil správy a záväzky budú predmetom pravidelného sledovania a efektívne výsledky začatých reforiem budú analyzované Komisiou, členskými štátmi prítomnými na mieste a partnerskou krajinou. Na základe tejto analýzy a podľa revidovanej Dohody z Cotonou môže byť výška pridelených prostriedkov, v prípade výnimočnej výkonnosti, každý rok zvýšená. Okrem toho, počas strednodobých hodnotení (2010) a záverečných hodnotení (2012) môžu byť pridelené prostriedky zvýšené alebo znížené. Profil správy a záväzky, ktoré budú základom nového zmluvného prístupu sa budú zohľadňovať počas celého cyklu plánovania.

Profil správy, testovaný počas prvotnej fázy plánovania 10. ERF pre krajiny AKT, môže byť predmetom zlepšenia a adaptácií v závislosti od dosiahnutej skúsenosti.

2.2. Krajiny AKT: priority a programy v oblasti správy

V programoch spolupráce Spoločenstva s jednotlivými krajinami môže byť správa identifikovaná ako oblasť koncentrácie alebo ako nie ústredná oblasť, najmä z hľadiska podpory inštitucionálnych reforiem, posilnenia kapacít alebo uľahčenia vytvorenia potrebných podmienok na rozpočtovú pomoc. V každej krajine bude správa integrovaná ako horizontálna tematika v ústredných aj nie ústredných oblastiach.

Spoločenstvo je už prítomné v mnohých oblastiach¹⁵ s cieľom podpory procesu demokratickej správy cez dialóg a finančnú podporu. Pre krajiny AKT bola správa identifikovaná v plánovaní 9. ERF ako sektor koncentrácie v približne dvadsiatich indikatívnych programoch v celkovej výške 870 mil. EUR, teda 10 % z celkových plánovaných poskytnutých prostriedkov vrátane pomoci pre neštátnych aktérov vo výške mierne presahujúcej sumu 200 mil. EUR. Je potrebné zohľadniť aj to, že časť rozpočtovej pomoci predstavuje podporu pre správu, najmä v oblasti hospodárskych a inštitucionálnych reforiem.

Vo všetkých uvedených aktivitách sa bude pokračovať a budú zintenzívnené. Budú sa rozvíjať nové spôsoby práce, ktoré sa budú uplatňovať podľa princípov uvedeného posilneného prístupu, zahŕňajúc závery a odporúčania hodnotenia a prihliadajúc na nové ustanovenia Dohody z Cotonou (nová príloha VII, zmeny a doplnenia ustanovení o politickom dialógu týkajúce sa základných prvkov) a nedávno prijaté regionálne stratégie pre Afriku¹⁶, Karibik¹⁷ a Tichomorie¹⁸, ktoré prikladajú správe veľký význam.

Prioritou pre Afriku bude podpora úsilia zmien a zavedenie reforiem správy na miestnej, národnej a regionálnej úrovni a podnecovanie afrických krajín k účasti na procese rovnocenného hodnotenia. Posilnenie sociálno-hospodárskej dynamiky na miestnej úrovni je podnetom pre hospodársky rast a podmienkou trvalého rozvoja vzhľadom na úlohu miestnych orgánov, aby sa zaistil prístup k službám priamo spojeným s WCO (voda, ozdravovanie...). Prioritou je takisto podpora ostatných demokratických inštitúcií ako sú národné parlamenty, ako aj posilnenie kapacity Panafrického parlamentu. Pokiaľ ide o Karibik a Tichomorie, cieľom Spoločenstva je prioritne podporovať dobrú finančnú, daňovú a súdnu správu. Nevyhnutnosťou je aj urýchlené zavedenie štandardov OECD v oblasti transparentnosti a efektívnej výmeny informácií v daňovej oblasti, ako aj odstránenie škodlivých daňových praktík. Predmetom zvýšenej pozornosti budú aj problémy spojené s praním špinavých peňazí, organizovaným zločinom a financovaním terorizmu.

2.3. Afrika: podpora afrických mechanizmov

Politická vôľa uskutočňovať reformy a úsilie o dobrú správu sa u afrických partnerov postupne konsoliduje. Európska únia sa zaviazala, že bude podporovať programy dobrej správy v krajinách a posilňovať kapacity Africkej únie a afrických národných a regionálnych inštitúcií. Takisto sa zaviazala podporovať prostredníctvom dialógu a konzultácií s africkými partnermi úsilie o zlepšenie správy a zabezpečiť jeho sledovanie¹⁹. Správa je v súčasnosti integrálnou súčasťou dialógu a spolupráce medzi panafrickými partnermi a EÚ.

V tomto kontexte ponúka Africký mechanizmus rovnocenného hodnotenia (AMRH) reálny potenciál podpory reformného úsilia a vzájomného vzdelávania. EÚ navrhuje špecifickú podporu tomuto mechanizmu na troch úrovniach:

- panafrická úroveň: podpora sekretariátu AMRH, jeho práce v oblasti revízie a misií;

15 Podrobnejšie informácie o programoch a projektoch, hodnoteniach a správach o poskytovaní rozvojovej pomoci Spoločenstva je možné nájsť na:
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>
http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm

16 EÚ a Afrika: k strategickému partnerstvu – Rada EÚ – dok. 15961/05 – 19.12.2005.

17 Partnerstvo Európskej únie a Karibiku v oblasti rastu stability a rozvoja KOM(2006) 86, konečné znenie, 2.3.2006.

18 Vzťahy EÚ s Tichomorskými ostrovmi – Stratégia upevňovania partnerstva – KOM(2006) 248, konečné znenie, 29.5.2006.

19 EÚ a Afrika: k strategickému partnerstvu – Rada EÚ – dok. 15961/05 – 19.12.2005.

- regionálna úroveň: podpora zahrnutia regionálnych organizácií do rozširovania výsledkov procesu revízie (diskusie o správach o krajinách, výmeny a zdieľanie dobrých praktík, podpora pripojenia sa k AMRH...).
- národná úroveň: integrácia pomoci identifikovaným reformám v rámci procesu revízie v existujúcich nástrojoch spolupráce (najmä PIN). Jediným cieľom národnej zložky špecifickej podpory AMRH je podpora a uľahčenie samotného procesu v krajinách (zahrnutie občianskej spoločnosti, mechanizmy konzultácií a sledovania), ak krajina o túto podporu požiada.

O príspevku Spoločenstva AMRH sa musí uvažovať v rámci fondov intra-AKT a príspevok musí byť doplnený príspevkami členských štátov. EÚ musí byť pripravená reagovať na potreby financovania a pokryť časť rozpočtu AMRH, čo bude silným politickým signálom (a bude rešpektovať princíp osvojovania) v prospech tohto procesu. Cieľom príspevku Spoločenstva je pokryť proces sledovania na troch uvedených úrovniach (nezávisle od podpory reforiem v krajinách prostredníctvom PIN).

Pokiaľ ide o africké krajiny, ktoré nepatria do AKT, prístup Spoločenstva spadá do politiky susedských vzťahov (pozri časť 3).

2.4. Z úrovne Spoločenstva na európsku úroveň

Dôležitosť, ktorá sa prikladá správe v rámci politiky EÚ v oblasti rozvojovej spolupráce sa musí pretlmočiť do (1) harmonizovaného politického prístupu na európskej úrovni a do (2) doplňujúcej koordinovanej podpory reformného úsilia partnerských krajín v závislosti od dosiahnutých výsledkov a dôveryhodnosti záväzkov do budúcnosti.

V súlade s uvedeným princípom harmonizácie sa uplatňovanie tohto princípu nemôže vzťahovať len na Komisiu. Je potrebné pracovať na uplatňovaní na úrovni Európskej únie, čo predpokladá uskutočňovanie spoločných analýz a dialógov v partnerských krajinách a prácu v rámci spoločného programu. Toto úsilie harmonizácie nie je samozrejme limitované len na EÚ: musí sa uskutočňovať so všetkými poskytovateľmi a medzinárodnými organizáciami v danej krajine.

Na úrovni EÚ sa profil správy musí stanoviť spoločne a v krajine, kde sa uskutočňuje predpokladané spoločné plánovanie a musí slúžiť ako základ pre spoločnú analýzu otázok spojených so správou. Tento profil musí byť v čo najväčšej miere využívaný členskými štátmi v rámci ich bilaterálnych vzťahoch s krajinami AKT.

Pokiaľ ide o finančnú podporu, EÚ musí kolektívne posilniť pomoc reformným procesom v oblasti správy v krajine. Môže sa uvažovať o viacerých spôsoboch, ktoré sa vzájomne nevyklučujú:

a) zvýšenie bilaterálnych programov, teda pridelenie prostriedkov na jednotlivé krajiny koordinovaným spôsobom medzi Komisiou a členskými štátmi (zdieľaná analýza, spoločné kritéria).

Rozvíjať by sa mali aj spôsoby spolufinancovania a/alebo trustových fondov multi-donorov, ktoré budú mobilizovať tieto doplňujúce prostriedky na podporu podporných programov v oblasti reforiem.

b) doplňujúce finančné prostriedky (pochádzajúce zo zvýšenia APD), ktoré sa pridávajú k PIN a budú vyplatené v rámci národných orientačných plánov (PIN) riadených Komisiou.

Nezávisle na tom, ktorá možnosť sa prijme, o týchto zvýšeníach by sa malo rozhodovať pri prideľovaní prostriedkov na krajinu, ako aj počas revízií (ročných alebo priebežných).

Na regionálnej a kontinentálnej úrovni by mala EÚ uvažovať o príspevkoch do trustových fondov, s cieľom uľahčenia koordinovanej podpory mechanizmov a iniciatív v oblasti správy, najmä už uvedeného AMRH.

3. DIALÓG A PROGRAMY V OBLASTI SPOLUPRÁCE S INÝMI KRAJINAMI A REGIÓNMÍ

Oblasť správy je takisto prioritou vo vzťahoch EÚ s inými regiónmi v politickom dialógu aj v programovaní pomoci. Prístupy týkajúce sa podpory demokratickej správy sa líšia v jednotlivých regiónoch a krajinách v závislosti od ich osobitostí a vývinu ich vzťahov s EÚ, ale zapadajú do holistického prístupu zohľadňujúc rôzne dimenzie. Príkladom je európska politika susedských vzťahov, vzťahy s Latinskou Amerikou a s Áziou, ktorých prvky sú uvedené ďalej.

Pokiaľ ide napríklad o politický dialóg, existujú rôzne štruktúry na uprednostňovaný dialóg v oblasti ľudských práv²⁰. Používanie nástrojov stimulujúcej povahy už bolo vyskúšané so stredomorskými partnerskými krajinami, ako aj s africkými krajinami, ktoré nie sú krajinami AKT. Politika susedských vzťahov je predovšetkým vytvorená ako integrovaná súčasť stimulujúcich nástrojov, ktorých cieľom je podnieť reformný proces a postupne zvýšiť význam spolupráce. Pokiaľ ide o finančnú pomoc v budúcich finančných výhladoch, práce na plánovaní pomoci pre krajiny Latinskej Ameriky a Ázie, ako aj pre krajiny spadajúce pod politiku susedských vzťahov sú už v pokročilom štádiu. Uskutočňujú sa na základe prehĺbenej analýzy politickej, hospodárskej a sociálnej situácie každej krajiny. Bez toho, aby bola poskytnutá predbežná pomoc pre oblasť správy, demokratická správa figuruje, v závislosti od jednotlivých prípadov, ako oblasť koncentrácie alebo ako nie ústredná oblasť. Pojem správy a dobrej správy vecí verejných je horizontálnou otázkou, ktorá podmieňuje spôsob nadviazania spolupráce vo všetkých sektoroch.

Spolupráca medzi Komisiou a členskými štátmi je vyjadrená rôznym spôsobom, nie len na úrovni inštitucionalizovaného politického dialógu, ale napríklad aj v rámci volebných pozorovacích misií EÚ. Koordinácia je zabezpečená počas procesu plánovania a pokračuje vo fáze identifikácie projektov, najmä v oblastiach spadajúcich do právomoci štátu, pokiaľ ide o reformu v sektore bezpečnosti alebo súdnej moci. Existujú takisto opatrenia koordinácie a harmonizácie medzi poskytovateľmi finančnej pomoci, ktoré sprevádzajú každý program, ktorému sa poskytuje rozpočtová pomoc.

3.1. Správa a európska politika susedských vzťahov (EPSV)

Výsadné vzťahy so susedskými krajinami EÚ (pokryté európskou politikou susedských vzťahov) sú založené na **vzájomných záväzkoch** a spoločných hodnotách najmä v oblastiach právneho štátu, dobrej správy, rešpektovania ľudských práv, predovšetkým práv menšín a základných pracovných noriem, podpory dobrých susedských vzťahov a zásad trhového hospodárstva a trvalého rozvoja. Úroveň vzťahov EÚ s jej susedmi zohľadňuje mieru efektívneho zdieľania týchto hodnôt. Podmienkou je napríklad platná asociačná dohoda alebo dohoda o partnerstve.

20

Pozri poznámku pod čiarou 8.

Priority partnerských krajín budú integrované do **spoločne prijatého akčného plánu**. Jeho ústredným motívom je správa v širokom zmysle slova. Akčný plán má sedem kapitol, ktoré sa venujú týmto oblastiam:

- posilnenie demokracie, rešpektovanie ľudských práv, právneho štátu, boj proti korupcii;
- nastolenie bezpečného riadenia hospodárstva, ktoré je založené na princípoch trhového hospodárstva a transparentnosti, ako aj nastolenie aktívnej politiky, ktorej cieľom je **podporovať trvalý rozvoj vrátane boja proti chudobe a nerovnostiam a dialóg v oblasti práce a sociálnej politiky;**
- zavedenie reforiem v oblasti obchodu, vnútorného trhu, reforma právnych predpisov vrátane oblasti politiky hospodárskej súťaže, duševného vlastníctva, verejného obstarávania a boja proti colným podvodom;
- spolupráca v daňovej, súdnej a policajnej oblasti a v oblasti správy hraníc s cieľom bojovať proti daňovým únikom, praniu špinavých peňazí a terorizmu;
- prioritou je takisto spolupráca v riadení migračných tokoch, v oblasti nelegálneho prisťahovalectva a v boji proti obchodovaniu s ľuďmi;
- uskutočnenie sektorových reforiem (doprava, energetika, informačná spoločnosť, životné prostredie atď.) s cieľom zlepšiť správu a podnietiť orgány, aby sa zodpovedali za prijaté rozhodnutia u tých, ktorých spravujú;
- rozvoj kontaktov medzi spoločnosťami, rozvíjanie ľudských zdrojov a posilnenie občianskej spoločnosti.

Akčné plány, ktoré predstavujú politický referenčný rámec umožňujúci usmerňovať bilaterálnu finančnú spoluprácu členských štátov a poskytovateľov finančnej pomoci sú v súčasnosti vykonávané 7 krajinami pokrytými EPSV a sú vo fáze prijímania v 5 iných krajinách. Uplatňovanie akčných plánov je sprevádzané pravidelnými **kontrolami** dosiahnutého pokroku v rôznych oblastiach správy. Dialóg s partnerskými krajinami je stanovený v rámci sektorových podvýborov (demokracia a ľudské práva, súdny systém, hospodárstvo a obchod atď.) a analýza dosiahnutého pokroku sa uskutočňuje v rámci asociačných alebo partnerských výborov. Je dôležité poznamenať, že pokrok je hodnotený vzhľadom na ciele stanovené v akčných plánoch a nie vzhľadom na medzinárodné indexy.

Výber prioritných oblastí na finančnú pomoc ES identifikovaný v strategických dokumentov jednotlivých krajín sa zakladá na akčných plánoch a jeho cieľom je podpora zlepšenia správy v širokom zmysle: posilnenie demokracie a ľudských práv, boj proti korupcii, zlepšenie hospodárskej a sektorovej správy, posilnenie súdneho systému, stimulovanie miestnych orgánov, aby sa zodpovedali pred občanmi. Cieľom mechanizmov spolupráce, ako napríklad twinning, TAIEX a iniciatíva SIGMA²¹, vytvorené v kontexte rozšírenia, a ktorých uplatňovanie bolo rozšírené na krajiny pokryté EPSV, je najmä oblasť správy. Tieto mechanizmy okrem iného umožňujú pridružiť členské štáty k akciám spolupráce a podporovať uplatňovanie akčných plánov.

Jedným z prvkov, ktorý sa zohľadňuje na stanovenie **hladiny finančnej pomoci** pridelenej každej krajine je stupeň záväzkov a uskutočňovanie reforiem stanovených v akčnom pláne partnerskej krajiny. Následne na oznámenie Komisie v máji 2003 o posilnení akcie EÚ v oblasti ľudských práv a demokracie so stredomorskými partnermi vznikla v roku 2006 iniciatíva „nástroj demokracie MEDA“. Išlo o skúšobnú etapu, ktorej cieľom bola podpora partnerov, ktorí dosiahli významný pokrok v oblasti demokracie a ľudských práv. Neskôr, v rámci európskej politiky susedských vzťahov Komisia plánuje „**nástroj správy**“, ktorého cieľom bude podporovať politické a hospodárske reformy vo všetkých krajinách pokrytých touto politikou. „Nástroj správa“ by mohol byť doplňujúcim finančným nástrojom pre susedné krajiny, ktoré dosiahli významný pokrok vo vykonávaní „akčných plánov“. V tomto kontexte sa bude prihliadať na AMRH.

3.2. Latinská Amerika

Privilegovaný vzťah spájajúci Európsku úniu a Latinskú Ameriku, ktorý je založený na spoločnej minulosti, zdieľaných hodnotách a rôznorodosti pohľadov pokiaľ ide o budúcnosť, pripisuje správe dôležitú úlohu založenú na základných cieľoch *sociálnej kohézie a regionálnej integrácie*, na ktorých sa dohodli vedúci predstavitelia štátov týchto dvoch regiónov počas samitu v Guadalajara (2004) a vo Viedni (2006). Každý z týchto cieľov obsahuje podstatnú dimenziu správy, ktorá je, okrem iného, predmetom osobitnej pozornosti zo strany Komisie v oznámení²² Rade a Európskemu parlamentu.

Pretrvávajúce sociálne nerovnosti zvlášť vyhrtených vo väčšine krajín Latinskej Ameriky spochybňuje demokratickú legitimitu a má nepriaznivý vplyv na hospodársky výkon týchto rozvíjajúcich sa krajín. Absencia konkrétneho sociálneho pokroku spôsobuje v regióne sklamanie z demokracie a následne politickú nestabilitu. Boj proti vylúčeniu a diskrimináciám akéhokoľvek druhu, ako aj účasť všetkých aktérov zainteresovaných na tomto procese by mali umožniť konsolidáciu demokracie a správy. Pokračujúc v tomto ciele chce Komisia naďalej integrovať cieľ sociálnej kohézie do všetkých akcií, ktoré podniká v partnerstve s krajinami Latinskej Ameriky.

Podpora ľudských práv, demokracie a dobrej správy je obsiahnutá v jednotlivých politických dialógoch medzi Európskou úniou a Latinskou Amerikou na základe asociačných dohôd podpísaných s Mexikom alebo s Čile na jednej strane a na základe dohôd o politickom dialógu a spolupráci podpísaných so Strednou Amerikou a Andským spoločenstvom na druhej strane, ale takisto aj v rámci platných dohôd o spolupráci s Mercosurom.

V rovnakom duchu sa Európska únia snaží o upevnenie a dôveryhodnosť demokratických inštitúcií, ak je to okolnosti vyžadujú, tak aj prostredníctvom volebných pozorovacích misí (Nikaragua, Mexiko, Bolívia, Venezuela atď.)

Pokiaľ ide o spoluprácu, Komisia chce naďalej pokračovať vo väčšine krajín Latinskej Ameriky v politike aktívnej podpory správy a v podpore **modernizácie štátu** najmä v týchto oblastiach: zastúpenie všetkých občanov v politickom živote, spolupráca s občianskou spoločnosťou, podpora dialógu medzi sociálnymi partnermi, prístup k spravodlivosti, posilnenie súdnej moci, posilnenie sektora bezpečnosti a jeho vzťah k právnemu štátu, decentralizácia a dobrá správa, zodpovedné riadenie prírodných zdrojov, boj proti korupcii a beztretnosti. Ovocie v oblasti dobrej správy (požiadavka spoľahlivosti verejných výdavkov,

22

„Posilnené partnerstvo medzi Európskou úniou a Latinskou Amerikou“ KOM(2005) 636, konečné znenie, z 8.12.2005

posilnenie daňovej správy, zavedenie dlhodobých verejných politík) prinášajú aj sektorové programy rozpočtovej podpory uprednostňované v mnohých krajinách tohto regiónu.

Prístup k správe sa samozrejme odlišuje podľa jednotlivých krajín: vo vzťahoch s Kolumbiou, ako aj s inými, štrukturálne nestabilnými krajinami Strednej Ameriky, ktoré sú poznačené veľkými sociálnymi rozdielmi a v mnohých krajinách prebiehajú dlhé **občianske konflikty**, predstavuje správa ústrednú tému. V týchto podmienkach sú hlavnými líniami spolupráce posilnenie právneho štátu, štruktúry dialógu alebo vnútorného zmierenia a podpora participatívnej demokracie. Naopak, so štátmi, ktoré sú viac konsolidované, ako napríklad Mexiko alebo Brazília, podpora správy sa realizuje čoraz väčšmi prostredníctvom nadviazania dialógu a prehĺbeného partnerstva v mnohých sektoroch obojstranného záujmu, kde patrí napríklad aj štátna reforma.

Regionálna integrácia, keďže implikuje zavedenie a rešpektovanie spoločných pravidiel a medzinárodných právnych rámcov, predstavuje taktiež silný vektor dobrej správy (najmä v hospodárskej a obchodnej oblasti) a základné línie politiky Európskej komisie smerom k Latinskej Amerike.

3.3. Správa v Ázii

Ázia, kde žije viac ako polovica svetovej populácie a dve tretiny chudobných, je charakterizovaná veľkou politickou, hospodárskou, sociálnou a kultúrnou diverzitou, ktorá sa odráža vo veľmi diferencovaných vzťahoch s EÚ. Politický rámec spolupráce EÚ s Áziou odráža všeobecný záväzok podpory demokracie, dobrej správy a ľudských práv. V snahe dosiahnuť tento cieľ sú použité rôznorodé nástroje. Zahŕňajú **politický dialóg**, ako aj iné iniciatívy použité s cieľom venovať sa otázke ľudských práv: doložky s cieľom zahrnúť ľudské práva do všetkých dohôd podpísaných s tretími krajinami. V niektorých krajinách boli vytvorené pracovné skupiny o správe a ľudských právach v rámci spoločných výborov ES, aby sa zabezpečil skutočný politický dialóg a spolupráca v tejto oblasti. Dialóg je základ vzťahov s Čínou a Indiou, dvoma najľudnatejšími krajinami sveta. S Čínou sa okrem štruktúrovaného politického dialógu jedná o dvadsať sektorových dialógov týkajúcich sa spolupráce a hospodárskej správy, vnútorného trhu, vedy a technológie, životného prostredia atď. Dialógy s Indiou, okrem sektorových politických dialógov, sú charakterizované správou na svetovej úrovni, multilaterálnou spoluprácou a otázkami o mieri a bezpečnosti. „IDEAS“²³ je osobitnou iniciatívou umožňujúcou spoluprácu s Indiou ako rozvíjajúcim sa poskytovateľom finančných prostriedkov, ktorá sa venuje správe.

Pokiaľ ide o krajiny strednej Ázie, politický dialóg sa uskutočňuje na regionálnej, ako aj na bilaterálnej úrovni v rámci rôznych štruktúr dohôd o partnerstve a spolupráci s krajinami, ktoré tieto dohody ratifikovali alebo ináč prijali spôsobom *ad hoc* a s predstaviteľmi EÚ na mieste (Turkmenistan, Tadžikistan). Dialóg v oblasti demokratickej správy a ľudských práv je posilnený v prípade strednej Ázie prítomnosťou špeciálneho referenta pre túto oblasť. S krajinami juhovýchodnej Ázie nadviazala EÚ takisto dialóg na regionálnej úrovni: správa figuruje v spolupráci s regionálnymi organizáciami ako je ASEAN („APRIS II“ - ASEAN Programme for Regional Integration Support), ako aj v rámci neformálnych dialógov v rámci ASEM (Asia-Europe meeting). Regionálne fórum ASEAN umožňuje podporovať takisto trojstrannú spoluprácu.

V plánovaní spolupráce 2007-2013 predstavuje správa, právny štát a ľudské práva sektor koncentrácie pre viaceré krajiny, ktorý je adaptovaný na ich rôznorodé potreby. Spolupráca s Afganistanom je osobitným prípadom z hľadiska dosahu angažovania sa EÚ, dôležitosti multilaterálneho rámca a veľkých výziev v oblasti demokratickej správy krajiny a procesu osvojenia si zmien samotnou krajinou. Demokratická správa je podstatným prvkom práce ES v **situáciách konfliktov**, najmä v Indonézii (Aceh). Navyše, správa je transverzálou témou dotýkajúcou sa všetkých aktivít spolupráce v krajinách Ázie, v Číne až po spoločný akčný plán EÚ-India. V strednej Ázii figuruje demokratická a hospodárska správa medzi prioritnými sektormi a týka sa podpory občianskej spoločnosti až po reformu súdneho systému a správu verejných financií.

Špecifické projekty v oblasti správy a rozvoja demokratických inštitúcií odrážajú veľkú diverzitu krajín regiónu. Ako príklad môžeme citovať reformu podpory kapacity verejných orgánov (súdnych, trestných, volebných); vytvorenie nových demokratických inštitúcií (napríklad výborov pre ľudské práva) alebo rozvoja miestnych orgánov. V niektorých krajinách sa predpokladá priamejšie posilnenie demokratického procesu s osobitným dôrazom na politické strany a volebný proces, ako aj akcie na uľahčenie prístupu zraniteľnejších skupín, ako napríklad ženy, deti a menšiny, k spravodlivosti. Pretrvávajúcim problémom je posilnenie kapacity občianskej spoločnosti, či už ide o výchovné alebo všeobecno-vzdelávacie kampane, alebo o špecifické kampane ako napríklad kampaň proti práci detí. V závislosti od krajiny sa predpokladá podpora administratívnej reformy, dobrej správy verejných financií vrátane daňovej transparentnosti a dobrej správy prírodných zdrojov, reforma sociálneho zabezpečenia, ako aj špecifické opatrenia proti korupcii.

Smerovanie k programom celkovej a sektorovej **rozpočtovej podpory**, tak ako aj v iných regiónoch, sa stalo prostriedkom posilnenia správy a inštitúcií na ústrednej aj decentralizovanej úrovni v krajinách Ázie, vrátane strednej Ázie. Je potrebné, aby boli vopred vytvorené vhodné podmienky demokratickej kontroly, finančného riadenia a inštitucionálneho rozvoja, a aby sa zvýšila transparentnosť a zodpovednosť k poskytujúcim stranám.

Vzhľadom na existenciu viacerých „**zložitých partnerstiev**“ v regióne, úloha tematických nástrojov (najmä EIDHR), ktoré sa môžu používať nezávisle od vládnej dohody, je stále veľmi dôležitá v oblasti podpory iniciatív občianskej spoločnosti v prospech demokratizácie a ľudských práv. V takýchto prípadoch sa EÚ môže oprieť o referenčné body v oblasti správy, ktorými sú záväzky OBSE. Otázky verejného riadenia v sektoroch, akými je napríklad voda, spojené s klimatickými zmenami, môžu slúžiť takisto ako „vstupné údaje“ dialógu v oblasti správy, tak ako tomu bolo v prípade konferencie EÚ – stredná Ázia v Alma Alte v apríli 2006.

ZÁVERY

Len zosúladený prístup umožní Európskej únii, aby presadila svoj hlas v medzinárodnom dialógu o správe. EÚ sa musí koncentrovať na ústrednú tému v rozvojovej spolupráci, ktorá musí byť založená na obrane týchto princípov:

- Aj keď správa a rozvoj kapacít musia mať strategickú pozíciu v agende rozvojovej spolupráce, zníženie chudoby a ostatné MRC ostávajú prioritnými cieľmi v rozvojovej politike EÚ, tak, ako to stanovil európsky konsenzus. Dobrá správa, ako doplňujúci cieľ, má charakter nástroja vzhľadom na tieto prioritné ciele.

- EÚ zakladá svoj prístup na širšej definícii správy, ktorá sa chápe ako dlhodobý proces zmien založený na cieľoch, univerzálnych princípoch a spoločných túžbach, ktoré sa musia uplatňovať na významné funkcie spadajúce do právomoci štátu a na všetky oblasti štátnej intervencie, ako aj na interakcie medzi verejnými inštitúciami a občanmi. Demokratická správa dáva dôraz na práva všetkých občanov, mužov a žien a nesmie sa obmedziť len na boj proti korupcii.
- K demokratickej správe je potrebné pristupovať holistickým spôsobom zohľadňujúc všetky jej dimenzie (politickú, hospodársku, sociálnu, kultúrnu, environmentálnu...). Proces demokratickej správy je lepšie podporovať prostredníctvom dialógu, ako cez sankcie a kladenie podmienok.
- Proces osvojovania si reforiem zo strany partnerských krajín a prístup založený na dialógu, ktorý zahŕňa podporu rozvoja kapacít a prevenciu nestability štátov, posilní proces demokratickej správy a podporí legitimitu inštitúcii smerom k občanom.

S cieľom zvýšiť efektivitu podpory správy a procesu demokratickej správy harmonizovaným spôsobom, Spoločenstvo a členské štáty by sa mali dohodnúť na týchto spôsoboch práce v tejto oblasti:

- Dialóg s každou partnerskou krajinou o reformách v oblasti správy by mal byť vedený spoločne Komisiou a členskými štátmi prítomnými v teréne. Tento dialóg by mal vyústiť do koherentných prístupoch v plánovaní pomoci a v koordinácii podpory reformných programov vlád.
- Európska únia vytvorila prostredníctvom iniciatívy „Správa pre krajiny AKT a Afriku“ stimulujúci nový mechanizmus, ktorý umožní partnerským krajinám prístup k doplňujúcim zdrojom v závislosti od ich záväzkov v oblasti správy. Rezerva na stimuly vo výške 3 miliardy EUR bude vytvorená na tento účel. EÚ takisto podporí Africký mechanizmus rovnocenného hodnotenia v politickej aj vo finančnej rovine, rešpektujúc osvojenie si tohto procesu zo strany afrických krajín.

Tento príspevok k vytvoreniu spoločného prístupu Európskej únie k otázkam demokratickej správy by mal byť chápaný v širšom kontexte vonkajších politík Únie, podpory mieru, bezpečnosti a trvalého rozvoja, prihliadajúc na perspektívy významného rastu verejnej rozvojovej pomoci a vôle zabezpečiť efektivitu pomoci, ktorá plne odôvodňuje prehĺbenie dialógu o správe v rámci rozvojovej spolupráce.