

Za podporu a umožnenie prekladu tejto publikácie vyjadruje  
Katedra regionálneho rozvoja a geografie pri NHF EU v Bratislave  
vd'aku

*Local Government and Public Service Reform Initiative*  
(afiliácie Open Society Institute)

a

*SIGMA / OECD, PHARE .*

**Študijné a informačné publikácie Katedry regionálneho rozvoja a geografie  
Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave:**

---

- Číslo 1: - Ekonomicko geografická charakteristika krajín Beneluxu  
a severnej Európy a ich vstup do EÚ  
- Ekonomické hodnotenie životného prostredia
- Číslo 2: - Regionálny a mestský marketing ako inovatívna stratégia rozvoja  
- Európska charta miestnej samosprávy  
- Európska charta regionálnej samosprávy  
- Európska charta miest  
- Inštitúcie európskej komunálnej politiky
- Číslo 3: - Príprava verejnej správy pre európsky administratívny priestor  
(SIGMA texty č. 23)

Z anglickej verzie preložil: *Ing. Martin Sirák*  
(Katedra regionálneho rozvoja a geografie, NHF EU v Bratislave),  
ktorý týmto ďakuje *Elenke Budinskej*  
za oboje – veľkú technickú a ešte väčšiu morálnu podporu.

**Príprava verejnej správy  
pre európsky administratívny priestor  
(SIGMA texty č. 23)**

Slovenská verzia:

***Príprava verejnej správy pre európsky administratívny priestor  
(SIGMA texty č. 23)***

Translation © Katedra regionálneho rozvoja a geografie,  
Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave 2000.

OECD nezodpovedá za kvalitu slovenského prekladu  
a jeho koherentnosť s pôvodným textom.

Preklad anglických a francúzskych textov,  
ktoré sú oficiálnymi verziami tejto publikácie s názvom:

***Preparing Public Administrations for the European Administrative Space  
Préparation des administrations publiques á l'espace administratif européen  
(SIGMA Papers No. 23)***

Copyright © OECD 1998

Názory vyjadrené v tejto publikácii nereprezentujú oficiálne  
stanoviská Európskej komisie, členských štátov OECD, alebo krajín  
strednej a východnej Európy participujúcich na tomto programe,  
ale názory príslušného autora.

Návrh obálky: Ing. Štefan Rehák

## *Predslov k slovenskému prekladu*

Katedra regionálneho rozvoja a geografie NHF pokračuje tretím číslom "Informačných a študijných materiálov" pre poslucháčov Ekonomickej univerzity a širšiu odbornú verejnosť. V tomto čísle sme sa pre jeho aktuálnosť rozhodli vydať vynikajúcu publikáciu OECD "Príprava verejnej správy pre európsky administratívny priestor", ktorá je nielen vysokou aktuálnou vzhľadom na reformu verejnej správy SR z hľadiska nášho vstupu do EÚ, ale zároveň posluží ako študijný materiál pre predmety zaoberajúce sa verejnou správou na Národohospodárskej fakulte, predovšetkým na špecializácii "Územná verejná správa a regionálny rozvoj".

Keďže cieľom Katedry je štandardizovať proces výučby prostredníctvom učebníc a textov, ktoré sa používajú na európskych univerzitách, a zabezpečiť postupne zrovnateľné podmienky pre štúdium našich poslucháčov, tento typ publikácií má na jednej strane funkciu študijných textov pre potreby povinných a voliteľných predmetov, na druhej strane má slúžiť na disemináciu poznatkov aj mimo univerzity.

Som presvedčený, že tento typ publikácie nájde svojich čitateľov a že sa stretne s pozitívnym ohlasom našej odbornej verejnosti.

Bratislava, júl 2000  
prof. Ing. Milan Buček, DrSc.  
vedúci katedry



## Projekt SIGMA

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) – Podpora zlepšovania správy a riadenia v krajinách strednej a východnej Európy – je spoločnou iniciatívou Centra pre spoluprácu s nečlenskými ekonomikami pri OECD a programu PHARE Európskej únie. Táto iniciatíva podporuje úsilie o reformu verejnej správy v trinástich reformných krajinách a je financovaná predovšetkým z fondov Phare.

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) je medzivládnu organizáciou 29 demokratických štátov s vyspelou trhovou ekonomikou. *Centrum je konzultačným a podporným strediskom OECD poskytujúcim svoje služby reformným krajinám strednej a východnej Európy (SVE) a bývalého Sovietskeho zväzu v širokom spektre hospodárskych problémov.* Phare poskytuje finančné granty partnerským krajinám SVE až do štádia, kedy tieto budú pripravené prevziať na seba záväzky členstva v Európskej únii (EÚ).

Phare a SIGMA poskytujú služby tým istým krajinám: Albánsko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Česká republika, Estónsko, bývalá juhoslovanská republika Macedónsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

SIGMA (založená v roku 1992) funguje v rámci sekcie OECD s názvom Servis pre verejný manažment (Public Management Service), ktorá poskytuje informácie a vykonáva expertné analýzy v oblasti verejného manažmentu pre tvorcov politiky a podporuje vytváranie kontaktov a výmenu skúseností medzi manažérmi vo verejnom sektore. SIGMA ponúka recipientom prístup k sieti skúsených odborníkov z verejnej správy, ku komparatívnym informáciám a technickým znalostiam spojeným s výkonom verejnej služby.

Cieľom projektu SIGMA je:

- asistovať recipientom pri hľadaní optimálneho systému riadenia so zámerom zlepšiť efektívnosť administratívy a podporiť príklon pracovníkov vo verejnom sektore k demokratickým hodnotám, k etike a rešpektovaniu vlády zákona;
- pomôcť budovať endogénne kapacity na centrálnej úrovni čeliť výzvam internacionalizácie a integrácie v rámci EÚ a
- podporovať iniciatívy EÚ a iných donorov v rámci pomoci recipientom pri reforme verejnej správy a prispievať ku koordinácii aktivít vyvíjaných zo strany donorov.

V základoch tejto iniciatívy je položený vysoký dôraz na facilitáciu spolupráce medzi vládami národných štátov. Táto prax zahŕňa poskytovanie logistickej podpory pri formovaní sietí odborníkov z verejnej správy tak v rámci SVE, ako aj medzi nimi a ich prot'ajškami z iných demokratických štátov.

SIGMA operuje v piatich technických oblastiach: Stratégie rozvoja verejnej správy (Public Administration Development Strategies), Tvorba a výkon politiky, koordinácia a regulácia (Policy-making, Co-ordination and Regulation), Budgeting and Resource Allocation (Rozpočtovníctvo a fondové hospodárstvo), Riadenie výkonu verejnej služby (Public Service

Management) a Administratívny dohľad, finančná kontrola a audit (Administrative Oversight, Financial Control and Audit). Okrem toho tu pôsobí aj Sekcia informačných služieb (Information Services Unit), ktorá distribuuje rôzne publikácie a elektronické dokumenty z oblasti verejného manažmentu.

**Copyright OECD, 1998**

**Žiadosť o povolenie reprodukovať alebo preložiť tento materiál celý, alebo jeho časť, je potrebné adresovať na: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

**Názory vyjadrené v tejto publikácii nereprezentujú oficiálne stanoviská Európskej komisie, členských štátov OECD alebo krajín strednej a východnej Európy participujúcich na tomto programe.**



## PREDSLOV

*Príprava verejnej správy pre európsky administratívny priestor* obsahuje príspevky prezentované na multinárodnom stretnutí o európskej integrácii a administratívnej reforme organizovanom pre vrcholových predstaviteľov vlád z dvanástich krajín SVE - Albánska, Bulharska, Českej republiky, Estónska, "bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko", Maďarska, Litvy, Lotyšska, Poľska, Rumunska, Slovenska a Slovinska. Stretnutie sa konalo v Aténach od 8. do 10. októbra 1997 a hosťovali ho spoločne grécke Ministerstvo vnútra, verejnej správy a decentralizácie a Grécke národné centrum pre verejnú správu.

Toto stretnutie vytvorilo nielen fórum pre krajiny SVE, aby si vymenili svoje názory na prípravu vstupu do EÚ, ale aj dôležité spojenie smerom k reforme verejnej správy. Taktiež boli pozvaní zástupcovia členských štátov EÚ, aby sa podelili o svoje skúsenosti z tejto oblasti spolu s expertmi z Európskej komisie a z programu SIGMA.

Aj keď je počet účastníkov v prípade takéhoto podujatia prirodzene limitovaný, diskutované témy sú relevantné pre širšie publikum, obzvlášť v kandidátskych krajinách. Rozšírením odprezentovaných príspevkov medzi pracovníkov v štátnych službách a politických predstaviteľov v SVE je zámerom programu SIGMA osloviť tých, ktorí sú priamo zaangażovaní na príprave svojich krajín pre členstvo v EÚ. Ich úloha bude dlhá a namáhavá. Názorom často prezentovaným členmi EÚ je, že splnenie požiadaviek pre členstvo je často oveľa zložitejším, ako si krajiny predstavujú na samom začiatku prístupového procesu, a bude klásť stále väčšie nároky na výkon už aj tak preťažených verejných služieb nachádzajúcich sa uprostred hlbkej transformácie.

Táto publikácia obsahuje prehľadnú správu o seminári, koreferáty – vrátane inventára toho, ako kandidátske krajiny plánujú zvládnuť proces európskej integrácie – ako aj desať ťažiskových bodov, ktoré vyplynuli z panelových diskusií medzi vrcholovými vyjednávačmi. Kapitoly sú zoskupené okolo troch hlavných tematických okruhov, na ktoré sa seminár sústredil: (1) riadenie záležitostí týkajúcich sa EÚ (2) rokovanie o vstupe a príprava na členstvo a (3) príprava na začlenenie sa do vznikajúceho "európskeho administratívneho priestoru".

Zabezpečenie hladkého priebehu multinárodného seminára mimo sekretariát SIGMA programu si vyžiadalo intenzívne organizačné a logistické úsilie. Konferenčné priestory, ktoré poskytli grécki hostitelia spolu s informáciami z prvej ruky o tom, čo všetko obnáša stávanie sa členom EÚ i o ich reformných snahách v oblasti verejnej správy, výrazne prispeli k úspechu celého podujatia.

Členovia projektového tímu SIGMA by radi poďakovali Nelli Sakellariadou z gréckeho Ministerstva vnútra, verejnej správy a decentralizácie za koordináciu podujatia. Ľudia zo SIGMA Linda Duboscq, Winnie Marshall a Joanne Stoddart poskytli logistickú podporu a Michal Ben-Gera, Jacques Fournier a Tony Verheijen vypracovali program seminára, napísali koreferáty a moderovali jednotlivé diskusie spoločne s gréckymi partnermi. Autormi ostatných koreferátov a prezentácií boli poprední experti z daného odboru.

Ďalšie informácie vám poskytne Michal Ben-Gera na doluuvedenej adrese.

Táto publikácia vychádza aj vo francúzštine pod názvom *Préparation des administrations publiques á l'espace administratif européen*.

Zodpovednosť za celú publikáciu nesie Generálny tajomník OECD.

**SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France**

**Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00**

**e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

## **Otvárací príhovor <sup>1</sup> pána Stavrosa Benosa**

Dámy a páni,

je pre mňa veľkým potešením a radosťou otvoriť seminár “Verejná správa a európska integrácia”, ktorý organizuje SIGMA a hostí (grécke) Ministerstvo vnútra, verejnej správy a decentralizácie spolu s Gréckym národným centrom pre verejnú správu.

Rád by som vám tiež odovzdal vrelé pozdravy od ministra vnútra, verejnej správy a decentralizácie, pána Papadopoulosa, a uistil vás o našej plnej podpore náročnému projektu SIGMA<sup>2</sup>, ktorého poslaním je vytvárať optimálne predpoklady pre kooperáciu a komunikáciu so štátmi SVE na ceste k vytvoreniu veľkej zjednotenej Európy.

Pociťujem tiež radosť z toho, že tento seminár sa koná práve v našej krajine, čím sa nám v kontexte tohto fóra dostáva príležitosť podeliť sa s predstaviteľmi spriatelenej štátov nachádzajúcich sa v predintegračnom procese o vlastné skúsenosti z integrácie našej krajiny do Európskej únie a oboznámiť sa s ich problémami, plánmi a obavami.

My, dámy a páni, zdieľame a chápeme nielen ťažkosti našich štátov na ceste smerom k Európskej únii, ale aj vaše predstavy o Európe ľudí, o tom veľkom štáte, ktorý bude chrániť naše národné identity cestou rozvíjania jedinečného európskeho povedomia spoločného nám všetkým. Dovoľte mi pripomenúť vám skutočnosť, že staroveké Grécko nebolo len miestom, kde sa zrodila myšlienka harmonického súžitia štátov v rámci jedného veľkého politického, ekonomického a sociálneho celku, ale zároveň aj krajinou, kde bola táto myšlienka uvedená do praxe unikátnym spôsobom a v rámci geografických hraníc daného historického obdobia.

Úloha verejnej správy v procese zjednocovania Európy sa stáva rozhodujúcou nielen preto, že je spojená s inštitucionálnymi a inými riadiacimi mechanizmami, ale tiež preto, že reálna praktická, technická a “estetická” konvergencia rôznych administratívnych kultúr je kľúčovým prvkom procesu európskej integrácie.

Prostriedok, dámy a páni, na dosiahnutie úspešných výsledkov v tomto reformnom procese sa volá verejná reforma. A keďže práve táto je v popredí plánovacieho a realizačného úsilia našej vlády, tak mi, prosím, dovoľte vysloviť to nielen s nevyhnutnou dávkou poznania ale tiež so zánietením, že nám ide predovšetkým o verejnú správu, ktorá bude schopná dostať nielen štandardom a požiadavkám zjednotenej Európy ale aj očakávaniam gréckych občanov.

Globálne zásahy, ktoré menia administratívne mapy krajín, ako napr. zavedenie lokálnej úrovne vlády v podobe prefektúr; vznik nových regiónov; zjednocovanie lokálnych vládnych

---

<sup>1</sup> Stavros Benos je námestníkom gréckeho ministra vnútra, verejnej správy a decentralizácie na multinárodnom seminári o európskej integrácii a verejnej správe organizovanom v rámci programu SIGMA v Aténach (8. – 10. októbra 1997).

<sup>2</sup> SIGMA je spoločnou iniciatívou Centra pre spoluprácu s nečlenskými krajinami pri OECD a programu Phare EÚ. Táto iniciatíva podporuje reformné úsilie v oblasti verejnej správy v trinástich reformujúcich sa krajinách a je primárne financovaná z prostriedkov Phare.

úrovni prvého stupňa; nové typy inštitúcií v službách občanov, ako napr. ombudsman a napokon zmeny, ktoré vedú k väčšej pružnosti rigidných byrokratických štruktúr a procesov, spoluvytvárajú hlavnú kostru, na ktorú sú administratívne reformy napojené. A tieto sú možné len cestou projektu modernizácie tých najvzácnejších zo všetkých zdrojov, t. j. ľudských zdrojov pracujúcich vo verejnej správe, ktorý bude mať za cieľ dosiahnutie kvalitatívne najvyšších výsledkov.

Naše skúsenosti z týchto stále prebiehajúcich reforiem môžu ponúknuť konštruktívnu bázu aj pre projekt reštrukturalizácie administratívy vašich štátov.

Pevne dúfajúc, že tento seminár môže byť významným krokom týmto smerom, vám prajem veľa úspechov vo vašej práci.

Ďakujem za pozornosť.

## OBSAH

Projekt SIGMA .....	7
Predslov .....	9
Otvárací príhovor .....	11
Rámcový prehľad .....	18
Riadenie a koordinácia procesu vstupu do EÚ .....	18
Súvislosti medzi európskou integráciou a reformou verejnej správy .....	21
ČASŤ I: RIADENIE ZÁLEŽITOSTÍ EURÓPSKEJ ÚNIE .....	24
<i>Kapitola 1: Riadenie záležitostí EÚ v kandidátskych členských krajinách:     Inventár súčasného stavu (Tony Verheijen) .....</i>	<i>24</i>
1. Úvod .....	24
2. Rozhodovacie štruktúry na centrálnej úrovni .....	25
2.1. Ministerské výbory .....	25
2.2. Výbory vyšších štátnych úradníkov (Committees of Senior Officials) .....	26
2.3. Stále sekretariáty .....	27
2.4. Závety o rozhodovacích štruktúrach na centrálnej úrovni .....	28
3. Európske záležitosti vo vnútri a medzi ministerstvami .....	29
4. Príprava na vstup .....	30
5. Aproximácia legislatívy .....	32
6. Manažment finančnej asistencie .....	34
7. Interná (seba)analýza systému riadenia záležitostí EÚ .....	35
8. Administratívna reforma a európska integrácia .....	36
9. Závety .....	37
Príloha 1: Klasifikácia odpovedí na SIGMA dotazník .....	40
<i>Kapitola 2: Odpoveď na výzvu vstupu do EÚ (Les Metcalfe) .....</i>	<i>50</i>
1. Úvod: ochota a schopnosť? .....	50
2. Výzvy a kapacity – interný manažment vzťahov s EÚ .....	51
3. Štvrtá vlna .....	53
4. (Posilnená) predvstupná stratégia .....	54
5. Riadenie rokovaní o vstupe: pred zasadnutím za rokovací stôl .....	56
6. Konštruovanie Partnerstiev pre vstup (Accession Partnerships) .....	58
7. Modely partnerstva .....	60
8. “Ponáhľať sa pomaly” .....	61
9. Päť podmienok úspešnej reformy .....	62
10. Definovanie stratégie budovania kapacít .....	64
10.1. Prístupový proces ako proces projektového manažmentu .....	64
10.2. Prístupový proces ako príprava na budúce členstvo .....	67
10.3. Riadenie prístupového procesu a domáca reforma verejného manažmentu ...	70
11. Závety .....	72

*Kapitola 3: Prenos direktív EÚ do legislatívy a regulačného režimu členských štátov EÚ (Jean-Louis Quermonne)..... 75*

1. Úvod..... 75
2. Singularita direktív na rozhraní právnych systémov Spoločenstva a členského štátu..... 76
3. Rozličné spôsoby zavádzania direktív v hlavných členských štátoch EÚ..... 79
4. Problémy, ktorým čelia kandidátske krajiny a EÚ v rámci procesu rozširovania v súvislosti s direktívami ..... 87

**ČASŤ II: ROKOVANIA O VSTUPE A PRÍPRAVA NA ČLENSTVO V EÚ ..... 91**

*Kapitola 4: Príprava inštitúcií EÚ a krajín SVE na rokovania o vstupe (Alan Mayhew) .. 91*

1. Východisková situácia..... 91
2. Agenda 2000 ..... 92
3. Scenár rokovaní..... 92
4. Úloha inštitucionálnych aktérov v rámci EÚ ..... 93
  - 4.1. Rada ministrov ..... 93
  - 4.2. Európska komisia ..... 95
  - 4.3. Európsky parlament..... 97
5. Úloha inštitúcií krajín SVE v rámci rokovaní o vstupe ..... 98
  - 5.1. Koordinačný mechanizmus ..... 98
  - 5.2. Pracovné tímy na úseku Európskej integrácie v rámci ministerstiev..... 99
  - 5.3. Misie krajín SVE v Bruseli ..... 100
  - 5.4. Public relations a informačný servis ..... 100
  - 5.5. Kontakty so mimovládnyimi kruhmi ..... 101
6. Vzťahy krajín SVE s bilaterálnymi a multilaterálnymi inštitúciami..... 102
  - 6.1. Bilaterálne vzťahy s členskými štátmi ..... 102
  - 6.2. Bilaterálne kontakty s tretími krajinami..... 103
  - 6.3. Vzájomné kontakty medzi vyjednávajúcimi kandidátskymi krajinami SVE.... 103
  - 6.4. Kontakty s multilaterálnymi organizáciami ..... 104
  - 6.5. Kontakty s nátlakovými skupinami na úrovni EÚ ..... 104
7. Využívanie zdrojov krajín SVE ..... 104

*Kapitola 5: Európska komisia a negociačný proces v predchádzajúcich vlnách rozširovania EÚ (Francisco Grannell) ..... 106*

Tabuľka 1 Štáty, ktoré podali žiadosť o vstup do EÚ..... 107

*Kapitola 6: Panelová diskusia vrcholových vyjednávačov: Hlavné závery (Tony Verheijen) ..... 116*

1. Úvod..... 116
2. Grécko ..... 116
3. Rakúsko ..... 118
4. Portugalsko..... 119
5. Diskusia..... 120

ČASŤ III: PRÍPRAVA NA ZAČLENENIE SA DO EURÓPSKEHO  
ADMINISTRATÍVNEHO PRIESTORU ..... 122

*Kapitola 7: Administratívna reforma v Posudkoch EK týkajúcich sa vstupu  
krajín SVE do EÚ (Jacques Fournier) ..... 122*

1. Úvod.....	122
2. Dôležitosť problematiky verejnej správy v Posudkoch EK.....	122
3. Aký model pre verejné inštitúcie z Posudkov EK vyplýva?.....	123
3.1. Politické inštitúcie.....	123
3.2. Verejná správa.....	124
3.3. Sektorové politiky.....	125
4. Ako Posudky EK hodnotia verejnú správu v kandidátskych krajinách?.....	126
4.1. Politické inštitúcie.....	126
4.2. Súdnicstvo.....	126
4.3. Samospráva.....	127
4.4. Administratívna reforma.....	127
4.5. Ústredná štátna správa.....	128
4.6. Štátna služba.....	128
4.7. Boj s korupciou.....	129
4.8. Sektorová (špecializovaná) štátna správa.....	129
4.9. Súhrnné hodnotenie administratívnej kapacity.....	130

*Kapitola 8: Správa vecí verejných a európska integrácia – spoľahlivá verejná správa  
(Jacques Fournier) ..... 132*

1. Úvod.....	132
2. Európa a správa vecí verejných: Európsky administratívny priestor.....	132
3. Špecifické potreby krajín SVE v oblasti verejnej správy z pohľadu verejnej správy: Usmerňovanie procesu transformácie, plnenie záväzkov členstva v EÚ.....	134
3.1. Demokracia.....	134
3.2. Trh.....	134
3.3. Integrácia.....	135
3.4. Sektory a systémy.....	136
4. Možný prínos Európy pre administratívnu reformu v strednej a východnej Európe: radšej podnecovať a inšpirovať ako nútiť.....	137
5. Realizované kroky a problémy: niekoľko príkladov.....	141
5.1. Proces administratívnej reformy ako celok.....	141
5.2. Vláda, národná verejná správa, centralizované rozhodovanie.....	142
5.3. Prostriedky realizácie a kontroly.....	144
6. Závety.....	149

*Kapitola 9: Integrácia EÚ a reforma štátnej služby (Jacques Ziller)..... 150*

1. Úvod.....	150
2. Prečo by vlastne mala EÚ hodnotiť systém štátnej služby u kandidáta na integráciu do EÚ?.....	151
2.1. Integrácia krajín SVE do EÚ.....	151
2.2. Právne zakotvenie v zmluvách o EÚ.....	152
2.3. Zakotvenie v práve a politikách Európskeho Spoločenstva.....	153

3.	Dôsledky zavádzania všeobecných štandardov platných v členských štátoch EÚ na štátnu službu .....	155
3.1.	Demokracia a neutralita štátnej služby .....	155
3.2.	Vláda zákona ako základ modernej verejnej správy .....	156
3.3.	Verejný manažment v trhovej ekonomike .....	157
3.4.	Dôsledky vstupu a participácie v EÚ pre štátnu službu v členských štátoch....	158
3.5.	Vplyv tradícií a reforma systému štátnej služby .....	158
4.	Charakteristiky systémov štátnej služby fungujúcich v členských štátoch EÚ ....	159
4.1.	Definícia štátnej služby .....	159
4.2.	Pramene práva .....	161
4.3.	Povinnosti a práva .....	162
4.3.1.	Povinnosti voči verejnosti .....	162
4.3.2.	Povinnosti voči svojmu úradu .....	162
4.3.3.	Práva .....	163
4.4.	Nábor pracovníkov .....	164
4.5.	Mobilita .....	166
4.5.1.	Vertikálna mobilita .....	166
4.5.2.	Laterálna mobilita .....	167
4.6.	Vzdelávanie a odborný výcvik .....	168
4.7.	Manažment štátnej služby .....	168
<i>Kapitola 10: Dopad vstupu do EÚ na rozpočtovníctvo, finančnú kontrolu a audit</i> (Kjell Larsson a Richard Allen) .....		171
1.	Úvod .....	171
2.	Fiskálny dopad rozšírenia EÚ .....	172
2.1.	Členstvo v EÚ a rozpočtová autonómia .....	173
3.	Štúdia SIGMA: Skúsenosti a lekcie .....	173
3.1.	Rozpočet ES .....	174
3.2.	Úloha ministerstva financií .....	176
3.3.	Colná a daňová správa .....	177
3.4.	Manažment programov spoločnej poľnohospodárskej politiky .....	178
	a štrukturálnych fondov .....	178
3.5.	Finančná kontrola .....	180
3.6.	Externý audit .....	181
4.	Závery .....	183
<i>Kapitola 11: Prestavba štátu: Administratívna reforma v strednej a východnej Európe</i> (Joachim Jens Hesse) .....		185
1.	Úvod .....	185
2.	Spoločné reformné trendy .....	186
3.	Inštitucionálne otázky na centrálnej úrovni vlády .....	188
4.	Prostredná/regionálna úroveň vlády .....	189
5.	Miestna úroveň vlády .....	189
6.	Štátna služba .....	191
7.	Závery .....	194
ZOZNAM ÚČASTNÍKOV .....		198





## RÁMCOVÝ PREHĽAD

1. Posudky (*avis*) Európskej komisie z júla 1997 potvrdilo, že administratívna kapacita je kľúčovou ingredienciou pripravenosti prevziať na seba záväzky *pridruženého* i *plnoprávneho* členstva v EÚ. V tejto súvislosti sa teda možno na administratívnu kapacitu pozeráť z dvoch navzájom prepojených avšak rozdielnych aspektov: kapacita pre prípravu, koordináciu a realizáciu prístupového procesu samotného a kapacita pre implementáciu *acquis communautaire* a efektívne fungovanie v rámci Únie na priebežnej báze.

2. S cieľom prispieť k zlepšovaniu administratívnej kapacity a príprav na vstupné rokovania kandidátskych krajín v SVE bol v rámci projektu SIGMA zorganizovaný multinárodný seminár v dňoch 8. – 10. októbra 1997 v gréckych Aténach. Zúčastnili sa ho vrcholoví zástupcovia administratívy z desiatich kandidátskych krajín SVE vrátane Albánska a “bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko”. Hostiteľmi podujatia boli spoločne grécke Ministerstvo vnútra, verejnej správy a decentralizácie a Grécke národné centrum pre verejnú správu.

3. Dva spomínané aspekty administratívnej kapacity formovali tematické zameranie seminára: po prvé, riadenie a koordinácia európskych integračných procesov a po druhé vzťah medzi európskou integráciou a reformou verejnej správy. V oboch prípadoch sa seminár sústredil na retrospektívu a zhodnotenie doterajšieho pokroku a na identifikáciu a vyjasnenie budúcich krokov. Stretnutie sa konalo v kľúčovom momente rozširovacieho procesu - medzi zverejnením Posudkov (*avis*) Európskej komisie v júli a konaním Európskeho summitu v Luxemburgu v decembri 1997.

4. Jedným z návrhov, ktoré Komisia formulovala v dokumente ‘Agenda 2000’ bol vyčlenenie pomoci pre kandidátske štáty. Pán George Zavvos, strategický poradca z generálneho riaditeľstva 1A predstavil nový prístup zo strany Komisie k poskytovaniu technickej pomoci. Vysvetlil, že táto pomoc bude vychádzať z logiky prístupového procesu (angl. accession-driven assistance) a poskytovaná v rámci Partnerstva pre vstup (Accession Partnership) uzavretého s každým kandidátskym štátom. Rozvoj inštitucionálnej infraštruktúry nevyhnutnej pre efektívne členstvo v EÚ bude hlavným prvkom v týchto partnerských dohodách. Presný obsah jednotlivých partnerských dohôd bude definovaný na základe analýz súčasných inštitucionálnych kapacít, ktoré majú byť vykonané Komisiou a kandidátskymi štátmi. Jednou z navrhovaných metód poskytovania asistencie bude vytváranie párov (*twinning*) medzi ministerstvami z kandidátskych štátov a zo súčasných členských štátov. Vykonávať sa bude aj ročné hodnotenie pokroku pri dosahovaní plánovaných cieľov.

### Riadenie a koordinácia procesu vstupu do EÚ

#### a) *Inventúra*

5. Kandidátske krajiny zaznamenali významný pokrok v rozvoji inštitúcií a štruktúr pre riadenie záležitostí súvisiacich s EÚ. Štruktúry, ktoré boli pôvodne vytvorené pre plnenie Európskych dohôd, sa postupne transformovali na štruktúry, ktoré tvoria základňu pre vyjednávanie s EÚ a prípadne aj pre plné zapojenie sa do procesu tvorby politiky EÚ. Boli vytvorené legislatívne základy inštitucionálneho rámca vo všetkých krajinách a

taktiež bola vytvorená aj väčšina legislatívne ustanovených inštitúcií. Rôzne štáty sa výrazne odlišujú vo svojom prístupe k rozvíjaniu inštitucionálneho rámca. Avšak jedným zo zaujímavých aspektov týchto štruktúr je väčší dôraz na štruktúry politického rozhodovania než na prípravu administratívy. Rozvíjanie administratívnych štruktúr pre prípravu politických dokumentov sa zdá byť najslabším článkom v procese inštitucionálneho rozvoja.

6. Jeden taký príklad možno pozorovať v súvislosti s fungovaním rôznych národných systémov medzirezortných pracovných skupín (angl. working groups). Zatiaľ čo štruktúry pre politické rozhodovanie v záležitostiach EÚ sú relatívne stabilné, časté zmeny sa diali v štruktúre a postavení pracovných skupín. Odpovede z rozoslaných dotazníkov vytvárajú dojem, že štruktúry pracovných skupín naďalej zostávajú najslabším článkom inštitucionálneho systému. Toto je problém, ktorým sa treba zaoberať, keďže medzirezortné pracovné skupiny hrajú významnú úlohu tak pri formulovaní opatrení v zásadných politických otázkach, ako aj pri koordinácii na úrovni vrcholových zástupcov administratívy.

7. Štruktúry pre riadenie procesu aproximácie zákonov sú všeobecne dobre zabehnuté. Boli tiež vypracované procedúry pre zabezpečenie súladu novej legislatívy so štandardami EÚ a národné stratégie pre revíziu a adaptáciu legislatívy sú už v procese implementácie. Zavedené procedúry sa však zväčša týkajú iba legislatívneho procesu v rámci administratívy. Vzťahy medzi administratívou a parlamentom v procese aproximácie nie sú vždy dobre rozvinuté, čo môže byť problémom obzvlášť v prípade koalíčnej vlády alebo v prípadoch, keď vláda nedisponuje jasnou väčšinou v parlamente. Vytváranie kontrolného systému pre harmonizáciu v celom inštitucionálnom systéme je otázka hodná diskusie.

8. Vyjadrenia úradníkov zodpovedných za záležitosti EÚ v žiadateľských krajinách odhaľujú slabiny v koordinácii na väčšine ich administratívnych úrovni. To isté platí aj pre fázu implementácie politik, kde krajiny SVE museli vytvoriť úplne novú sieť inštitúcií. Vo väčšine kandidátskych krajín tento proces nie je ešte ukončený, čo má vplyv na implementáciu opatrení tak v záležitostiach EÚ, ako aj v akýchkoľvek iných oblastiach. Kandidátske krajiny tiež uvádzali aj nedostatok kvalifikovaného personálu. Táto téma rezonovala celým seminárom najmä však v súvislosti so samotnou prípravou na rokovania o vstupe.

#### *b) Úlohy pre budúcnosť*

9. Prezentácie a diskusie týkajúce sa negociačného procesu sa konali v podmienkach neistého výsledku Európskeho summitu v Luxemburgu. Napriek tomu bolo možné sústrediť pozornosť na množstvo relevantných otázok, s ktorými by sa bolo treba zaoberať bez ohľadu na definitívny plán. [V čase zostavovania tohto SIGMA materiálu sa konal luxemburský summit, na ktorom členské štáty akceptovali odporúčania Komisie, aby sa rokovania začali s piatimi krajinami SVE a aby sa vytvoril rámec pre pokračovanie negociačného procesu s ostatnými piatimi štátmi. Rokovania o vstupe Estónska, Českej republiky, Maďarska, Poľska a Slovinska sa začali v marci 1998.]

10. Jednou z nosných myšlienok celého seminára bol názor, že proces *začleňovania sa* až po *začlenenie sa* do EÚ je procesom neprerušovaným a že administratívna kapacita je kľúčovou tak pred ako aj po získaní plného členstva. Táto idea je obsiahnutá v spomínaných *avis* a objasňuje dôraz kladený Komisiou na "budovanie inštitúcií" (angl. Institution Building) ako na ústredný motív prístupovej stratégie i ako dôležité ohnisko finančnej podpory kandidátov v nasledujúcich rokoch. To znamená, že bude potrebné sústrediť sa nielen na

koordináciu záležitostí EÚ a dokončenie projektu aproximácie legislatívy, ale aj na rozvoj ľudských a organizačných zdrojov na kľúčových ministerstvách, ktoré sú zodpovedné za implementáciu dôležitých častí *acquis*.

11. Gréci zástupcovia zdôrazňovali, že je dôležité, aby vlády bolo realistické pri navrhovaní stratégií adaptácie národných systémov na požiadavky EÚ. Ak štáty postupujú príliš rýchlo a akceptujú nerealistické termíny na nich uložené môže to mať vážne následky v momente, keď sa raz stanú členmi Únie. Je preto dôležité využívať techniky ako analýza dopadu (angl. impact analysis) na určenie realistickej národnej stratégie, a ešte dôležitejšie stávať sa členom EÚ za realistických podmienok ako dostať sa tam čo najrýchlejšie. Odpovede z dotazníkov naznačujú, že len relatívne málo úvah sa doposiaľ uberalo týmto smerom.

12. Súvisiacim problémom je i otázka continuity a stability v rámci verejnej správy. Rozvoj inštitúcií vyžaduje určitý čas a v demokratických systémoch, kde sa vlády a koalície menia, je potrebné zaistiť, aby tieto zmeny nepodkopávali tieto inštitúcie a ich personál. Ako poznamenali viacerí rečníci, toto je kľúčovým momentom aj pre prístupový a negociačný proces samotný. Dôraz sa napríklad kládol na to, že členstvo vo vyjednávacom tíme a v tíme pracovníkov administratívy, ktorý podporuje vyjednávačov “z hlavného stanu”, musí byť stabilné. Títo úradníci by sa nemali striedať pri každej výmene vlády. Tieto tímy by mali byť zložené z vysokokvalifikovaných jednotlivcov, ktorí dokážu reprezentovať svoju krajinu počas celého procesu, ktorý bežne trvá niekoľko rokov. V procese vyjednávania tieto tímy rozvíjajú poznatkovú bázu, tímového ducha, vzťahy s Komisiou a s predstaviteľmi členských štátov a “firemnú pamäť” (angl. corporate memory). Všetky tieto poznatky a skúsenosti by sa nemali strácať spolu s nevyhnutými zmenami vlády a parlamentnej väčšiny.

13. Podobne platí, že mandát pre vyjednávanie, prístup a príprava, ktorú musí určitá krajina absolvovať pred rokovaniami, by sa nemali meniť v závislosti od zmien vo vláde či v zložení vládnej koalície. Experti, ktorí boli vrcholovými vyjednávačmi za svoju krajinu v predchádzajúcich vlnách rozširovania, zdôraznili, že na rokovací mandát by sa preto malo pozeráť ako na profesionálnu záležitosť, ktorá by mala spadať pod zodpovednosť exekutívy, a nie byť predmetom konečného rozhodnutia parlamentu. Úlohou parlamentu by na druhej strane bola ratifikácia dohody dosiahnutej v rámci vyjednávania.

14. Tí rečníci z členských štátov, ktorí si navzájom vymenili skúsenosti svojich vlastných krajín, upozornili na komplexnosť Európskej únie a z nej plynúcu komplexnosť negociačného procesu. Viacerými spôsobmi zvýraznili dôležitosť budovania detailnej poznatkovej bázy v rámci administratívy o tom, ako EÚ funguje a ako sa dajú veci zrealizovať. Napríklad, negociačný proces nie je len multi-laterálny (t. j. Rada ministrov zahŕňajúca všetky členské štáty), ale aj “multi-hráčsky”, pretože Komisia, Európsky parlament, jednotlivé členské štáty a dokonca aj niektoré mocné lobbystické skupiny majú k dispozícii nástroje ovplyvňovania obsahu a pokračovania vyjednávania. Dobrý tím je vždy pripravený vyjednávať so všetkými týmito hráčmi a veľmi dobre chápe ich záujmy, štýl a politické pozadie.

15. Napriek i okrem tejto komplexnosti sa všetci skúsení vyjednávači zhodli na tom, že najťažším článkom rokovaní je “domáci front”. Všetky ministerstvá majú vlastné aktivity a záujmy, ktoré budú ovplyvnené procesom vstupu, a všetky by teda mali byť pripravené a schopné zabezpečovať vyjednávací tím informáciami, analýzami a podnetmi na priebežnej báze. V istých momentoch budú tiež musieť akceptovať, že ich záujmy môžu byť súčasťou kompromisu, ktorý bude treba ponúknuť s cieľom tieto záujmy chrániť. Tlak a pracovná

záťaž bývajú niekedy veľmi intenzívne a koordinácia tohto procesu v rámci interných štruktúr si vyžiada obrovské úsilie. Práve z tohto dôvodu nie je nikdy príliš skoro v žiadnej z kandidátskych krajín rozvíjať a odborne pripravovať tímy zaoberajúce sa európskymi záležitosťami na všetkých ministerstvách a vytvárať efektívny mechanizmus koordinácie.

## **Súvislosti medzi európskou integráciou a reformou verejnej správy**

### *a) Silná nepriama súvislosť*

16. Zdá sa, že s blížiacou sa fázou vstupu do EÚ spojenie medzi procesom európskej integrácie a reformou verejnej správy sa stáva čoraz silnejším. Európska komisia kladie veľký dôraz v *avis* práve na kapacity administratív členských štátov pre implementáciu európskeho práva (*acquis communautaire*) podľa harmonogramu, hoci táto otázka nikdy nebola takou významnou v predchádzajúcich vlnách rozširovania.

17. Ide o súvislosť nepriamu, pretože v systéme európskeho práva neexistuje žiadna všeobecná úprava vzťahov v oblasti verejnej správy. Práve tak ako majú jednotlivé členské štáty slobodu (suverenitu) pri tvorbe svojich ústav, túto slobodu majú aj pri organizovaní svojej administratívy podľa svojich predstáv. Táto otázka spadá pod princíp subsidiarity. V skutočnosti sa štruktúra a právna úprava verejnej správy v súčasných členských štátoch EÚ výrazne líši. Každý štát si žiarlivo stráži svoju nezávislosť v tejto otázke. To, že by odmietli uznať žiadateľovi o vstup právo na rovnakú nezávislosť, je nemysliteľné.

18. Napriek nepriamemu charakteru spojenia medzi vstupom a reformou verejnej správy je toto veľmi reálne. Členské štáty musia byť schopné implementovať politiky a legislatívu EÚ v rámci svojich krajín. Aby sa to podarilo, musia disponovať efektívnou administratívou. Táto požiadavka je veľmi dôležitá tak pre EÚ ako celok ako aj pre jednotlivé členské štáty. Únia nedisponuje vlastnou administratívou na úrovni jednotlivých krajín a preto sa pri výkone svojich rozhodnutí spolieha na samotné členské štáty. Podobne existuje vzájomná závislosť medzi jednotlivými členskými štátmi pri zavádzaní pravidiel EÚ, napr. v prípade zdravotných štandardov výrobkov alebo kvalifikačných požiadaviek pre výkon určitých povolání.

19. Administratíva EÚ je fakticky reťazcom národných administratív. Sila takéhoto reťazca – ako sme videli v prípade vonkajšej hraničnej kontroly – je daná silou svojho najslabšieho článku. Zatiaľ čo nie je formulovaná žiadna explicitná požiadavka na kandidátske krajiny v tom, aké prostriedky možno použiť (nikto im nediktuje, ako majú organizovať svoje administratívy), predsa len musia prakticky naplniť pojem toho, čo právnici nazývajú “požiadavky na výkon” (angl. performance requirements) alebo “záväzok dosiahnuť určité výsledky” (angl. obligation of results).

20. Krajiny SVE urobili veľký pokrok v reforme verejnej správy. Niekoľko z nich definovalo súhrnnú reformnú stratégiu. Takmer každá krajina vyvinula isté úsilie smerom k efektívnejšej organizácii správy vecí verejných a zlepšeniu rozhodovacích procesov. Legislatíva v oblasti verejnej (štátnej) služby je v súčasnosti buď už zavedená alebo v pripomienkovacom procese. Došlo tiež k vyjasneniu pravidiel v oblasti zdaňovania a verejného obstarávania. Bol zavedený interný i externý systém pák a protiváh. Stručne povedané, hlavné piliere vlády zákona v demokratickom systéme sú v procese budovania.

21. Treba však prejsť ešte dlhú cestu, kým kandidátske krajiny plne rozvinú svoje kapacity pre implementáciu celej legislatívy EÚ. V tomto smere môže analýza posudkov Komisie poslúžiť ako isté vodítko. Komisia, tak ako to vyžaduje jej mandát, pozorne sledovala situáciu vo všetkých oblastiach politiky EÚ (ochrana hospodárskej súťaže, telekomunikácie, nepriame zdaňovanie, zdravotná kontrola v oblasti veterinárstva a rastlinnej výroby, doprava, bezpečnosti práce, životné prostredie, ochrana spotrebiteľa, hraničná kontrola, medzinárodná spolupráca v oblasti polície a súdnictva, colná kontrola, finančný audit atď.). Objavila viacero nedostatkov vo väčšine z nich.

22. Okrem týchto sektorovo špecifických nedostatkov sa tu objavuje aj všeobecnejšia kritika, hoci Komisia postupovala opatrne so zámerom neukladať žiadny záväzný model: absencia koherentného súhrnného plánu reformy verejnej správy v niekoľkých krajinách, nízka úroveň legislatívy, zdrojov a etiky vo verejnej službe, nedostatky v koordinácii medzirezortnej práce a slabiny v boji proti podvodom, korupcii a zločinu.

23. Súhrnné zhodnotenie vypracované na takomto základe tak bolo nanajvýš opatrné a diferencované. Žiadna z krajín žiadajúcich o členstvo nebola hodnotená ako dokonale pripravená aplikovať európske právo v strednodobom horizonte. Štyri sú však považované za “pravdepodobne pripravené” (angl. likely capable) a ostávajúce šesť za “potenciálne pripravené” (angl. possibly capable). Inými slovami, všetky žiadateľské krajiny musia pokračovať v reformnom úsilí.

24. Proces vyjednávania (negociácia) o vstupe, ktorý odštartuje rokom 1998, bude tiež venovať značnú pozornosť aj problematike verejnej správy. Ako vieme, tento proces bude prebiehať v troch štádiách: Partnerstvá pre vstup (Accession Partnerships), ktorých všeobecný rámec bude stanovený na úrovni EÚ; národné programy pre záväzné prijatie legislatívy EÚ a napokon Plány budovania inštitúcií (Institution Building Plans) obsahujúce náčrt opatrení, ktoré sa majú prijať v oblasti verejnej správy.

25. Účastníci semináru v Aténach identifikovali nasledovné priority ako zásadné pre úspešné zvládnutie predvstupnej fázy.

26. Po prvé, kľúčovou pre zainteresované krajiny je schopnosť *udržať si kontrolu nad procesom reformy svojej verejnej správy*. Ako povedal jeden z účastníkov aténskeho seminára, krajiny samotné musia byť “hybnou silou” reformy. Je to v súlade s princípmi, ktorými sa riadia vzťahy medzi členskými štátmi EÚ. Je to aj v súlade so zdravým rozumom. Reforma sa môže podariť len vtedy, keď vychádza z dokonalej znalosti miestnych podmienok vlastnej krajiny a keď tí, ktorí ju budú realizovať, ju budú môcť aj kontrolovať.

27. Druhým kľúčom k úspechu je *silný politický záväzok* v podobe súhrnného plánu opatrení zo strany vlády a adekvátne štruktúry pre jeho implementáciu.

28. Tak v súčasných ako aj v aspirujúcich členských štátoch EÚ administratívna reforma nevzbudzuje veľký záujem politikov buď preto, že títo podceňujú to, čo je v skutočnosti životne dôležitou úlohou, ktorú hrá vláda v trhovej ekonomike, alebo preto, že ich odrádzajú ťažkopádne projekty, ktoré nie vždy produkujú veľkolepé výsledky. V predvstupnej fáze akýkoľvek nedostatok záujmu už nie je na mieste. Všetky vlády si dnes uvedomujú, že tu ide o zásadnú otázku. Je na nich, aby sa k jej riešeniu postavili správnym spôsobom.

29. Treťou identifikovanou prioritou bola potreba *nájsť istú rovnováhu medzi horizontálnym a sektorovým prístupom k administratívnej reforme*. Európska komisia bude pravdepodobne zdôrazňovať – v súlade so svojím mandátom – kroky nevyhnutné v každom sektore pre zavedenie *acquis*. Mnohé z ňou plánovaných iniciatív v oblasti podpory a twinningu budú presmerované práve do tejto sféry.

30. Sektorové otázky by však nemali zastierať širší pohľad na danú problematiku. Právne rámce musia samozrejme byť stanovené pre poľnohospodársku, environmentálnu a telekomunikačnú politiku. Je dobré mať políciu, colnú a veterinárnu správu, ktoré fungujú efektívne z pohľadu kvantity i kvality, také niečo však nemožno dosiahnuť izolovaným postupom. Podarí sa to len vtedy, keď bude vytvorených alebo zreorganizovaných viacero základných systémov – medzirezortná koordinácia, rozhodovací mechanizmus v rámci vlády, pravidlá výkonu a riadenia verejných (štátnych) služieb, rozpočtové procedúry a kontrolné mechanizmy – pre zabezpečenie hladkého fungovania verejnej správy.

31. Tvorba hlavnej línie tej ktorej politiky by však samozrejme mala byť ponechaná v rukách jednotlivých krajín. Podľa tohto tvrdenia, ktoré zároveň vyjadruje poslednú dôležitú prioritu, sa môžu žiadateľské krajiny inšpirovať riešeniami aplikovanými v iných krajinách, s ktorými zdieľajú spoločné hodnoty vzťahujúce sa k princípom vlády zákona, demokracie a trhovej ekonomiky.

32. Je evidentné, že sme svedkami vzniku “európskeho administratívneho priestoru”. Postupný zrod tohto “priestoru”, ktorý nediktuje žiadny záväzný štandard, je logickým krokom smerom k budovaniu Európskej únie. Národné vlády spolu komunikujú, porovnávajú svoje skúsenosti a spolupracujú na tvorbe a presadzovaní štandardov EÚ. Je celkom prirodzené, že by sa mali navzájom čoraz viac ovplyvňovať.

33. V každej oblasti verejnej správy sa ponúka žiadateľským krajinám široké spektrum praktických riešení, ktoré sú natoľko podobné, že poskytujú istý spoločný základ, a zároveň dostatočne široké na to, aby ponechali každej krajine rozsiahly manévrovací priestor pre vlastnú politickú voľbu.

# ČASŤ I: RIADENIE ZÁLEŽITOSTÍ EURÓPSKEJ ÚNIE

## Kapitola I: Riadenie záležitostí EÚ v kandidátskych členských krajinách: Inventár súčasného stavu (Tony Verheijen)<sup>3</sup>

### 1. Úvod

34. Tento príspevok poskytuje prehľad odpovedí na SIGMA dotazník skúmajúci štruktúry pre riadenie záležitostí Európskej únie (EÚ), ktorý bol rozoslaný kandidátskym členským štátom SVE v júni 1997. Na tento dotazník reagovalo deväť krajín. Kvôli prebiehajúcej reforme systému riadenia záležitostí EÚ bolo pre príslušné orgány v Slovinsku nemožné na tento dotazník odpovedať. Preto tento prehľad obsahuje len veľmi obmedzené množstvo informácií o situácii v tejto krajine.

35. Rozvoj štruktúr pre riadenie záležitostí EÚ v štátoch SVE sa nachádza v kritickom štádiu. Štruktúry, ktoré boli pôvodne navrhnuté pre účely implementácie Európskych dohôd, sa v posledných rokoch postupne transformovali pre potreby riadenia záležitostí EÚ v predvstupnom období. Predvstupné obdobie kladie vysoké nároky na inštitúcie týchto krajín. Proces aproximácie zákonov je potrebné rozšíriť nad rámec požiadaviek Eurodohôd, aby smeroval k napĺňaniu požiadaviek vyplývajúcich z Bielej knihy z Cannes. Je potrebné preniesť (transponovať) a implementovať celý systém *acquis communautaire*. Do tejto Bielej knihy boli ďalej zahrnuté aj podrobné inštitucionálne požiadavky, ktoré neboli súčasťou Eurodohôd, spolu s inštitucionálnymi prvkami všeobecných členských kritérií definovaných Kodanským summitom. Tieto detailné požiadavky sa vzťahovali najmä na štruktúry pre implementáciu politik a rozvoj mechanizmov finančnej kontroly. Napokon, kandidátske členské štáty musia rozvinúť štruktúry a procedúry pre prípravu národných pozícií v rámci procesu negociácie členstva v EÚ. Rozvoj nových inštitúcií, štruktúr a procedúr pre európsku integráciu prebieha v podmienkach inštitucionálnych turbulencií; všetky úrovne štátneho riadenia sa vo väčšine krajín SVE nachádzajú v procese rekonštrukcie.

36. Význam dobre fungujúceho inštitucionálneho rámca pre riadenie záležitostí EÚ počas predvstupnej fázy by sa nemal podceňovať. Kvalita týchto novovytváraných inštitúcií, štruktúr a procedúr ovplyvní harmonogram vstupu pri zohľadnení podmienok formulovaných v *avis* a tiež podmienok, za ktorých bude členský status pridelený, t. j. rozsahu, do akého zmluva o vstupe bude odrážať reálnu ekonomickú a politickú situáciu v danej krajine.

37. Z viacerých hľadísk je toto vhodné moment pre zhodnotenie stavu rozvoja systémov pre riadenie záležitostí EÚ v SVE. Tesne po zverejnení *avis* a pred štartom prístupových

---

<sup>3</sup> Tony Verheijen pracuje v súčasnosti ako projektový administrátor, sekcia Tvorba a výkon politiky, koordinácia a regulácia (Policy-making, Co-ordination and Regulation), v rámci programu SIGMA v Paríži. Je na odchode zo svojho akademického postu prednášajúceho v odbore verejná správa a európska integrácia na univerzite v írskom Limericku.



rozhovorov sa nám ponúka istý časový priestor pre stručnú reflexiu nad existujúcimi štruktúrami a procedúrami a pre uistenie sa, že všetky súčasti negociačného a implementačného mechanizmu sú v dobrom stave pre dlhú púť po krivoľakej ceste smerom k členstvu v EÚ.

38. Cieľom tohto príspevku je poslúžiť ako platforma pre diskusiu o rozvoji systémov pre riadenie záležitostí EÚ v krajinách SVE a o tom, ako tento rozvoj súvisí s celkovým procesom inštitucionálnej a administratívnej reformy. Je evidentné, že možno robiť len závery o štruktúrach, tak ako boli popisované v odpovediach na SIGMA dotazník. Nie je možné diskutovať o tom, ako dobre tieto štruktúry fungujú v praxi; v tomto smere máme k dispozícii len pár informácií získaných na základe internej (seba)analýzy, o vypracovanie ktorej boli tieto krajiny požiadané.

39. Analýza informácií získaných z odpovedí na SIGMA dotazník sa člení na sedem hlavných tém (odsekov): rozhodovacie štruktúry na centrálnej úrovni; ministerské a medziministerské (medzirezortné) štruktúry; riadenie prístupového procesu; riadenie aproximácie legislatívy; manažment finančnej asistencie; vzťahy medzi administratívnou reformou a európskou integráciou a napokon interná analýza silných a slabých stránok inštitucionálnych štruktúr pre riadenie záležitostí EÚ.

## **2. Rozhodovacie štruktúry na centrálnej úrovni**

40. Formovanie centrálnych rozhodovacích štruktúr je na vyspelejšej úrovni vo všetkých kandidátskych krajinách SVE. Právne základy pre konštituovanie týchto štruktúr sú položené vo všetkých krajinách, aj keď nie všetky inštitúcie boli aj v skutočnosti vytvorené. Existuje veľká rôznorodosť v tých centrálnych rozhodovacích štruktúrach, ktoré už boli vytvorené. Je dôležité uviesť, že systémy rozhodovania v záležitostiach EÚ nevykazovali veľkú trvanlivosť. Zmeny vo vláde často vyústili do úplného rozvratu vládnych štruktúr vrátane štruktúr pre riadenie záležitostí EÚ a neexistuje žiadna záruka, že štruktúry popísané v tomto materiáli prežijú ďalšie voľby v ktoromkoľvek z kandidátskych členských štátov. S blížiacim sa začiatkom rokovaní o členstve sú však časté a radikálne zmeny v týchto štruktúrach menej pravdepodobné. Ďalším faktorom, ktorý by mohol prispieť k istej stabilizácii týchto štruktúr, sú jasné náznaky objavujúce sa v *avis*, kde Európska komisia vyzýva k stabilizácii a posilneniu rozhodovacích štruktúr pre záležitosti EÚ.

### **2.1. Ministerské výbory**

41. Centrálna inštitúcia pre rozhodovanie v záležitostiach EÚ možno opísať nasledovne: Na tej najvyššej úrovni je vo väčšine krajín nejaký ministerský výbor, ktorý rozhoduje v otázkach politiky európskej integrácie a s výnimkou niekoľkých krajín disponuje aj kompetenciami riešiť medzirezortné konflikty v poslednej inštancii. To samozrejme nevyklučuje diskusiu o záležitostiach EÚ na zasadnutiach generálnej rady ministrov. Existujú značné rozdiely v skladbe týchto ministerských výborov. Nasleduje výpočet hlavných modelov, ktoré možno pozorovať:

- Ministerské výbory s obmedzeným členstvom s alebo bez možnosti prijať iných ministrov a členov ďalších štátnych inštitúcií v prípade potreby (Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Litva, Poľsko);

- Ministerské výbory s variabilným členstvom zahŕňajúce prinajmenšom všetkých ministrov zodpovedných za rezorty, ktoré sú ovplyvnené procesom európskej integrácie (Rumunsko);
- Dvoma krajinami, ktoré nepatria do žiadnej z vyššie uvedených skupín, sú Bulharsko a Slovensko. V Bulharsku sa každý mesiac konajú špeciálne zasadnutia Rady ministrov pre európsku integráciu, aby sa prediskutovali otázky politické, strategické a personálne a zároveň tu funguje výbor na úrovni podpredsedov vlády, ktorý spravuje každodennú agendu. Špecializovaný ministerský výbor pre európske záležitosti tu neexistuje. Na Slovensku pôsobí Poradný výbor pre európsku integráciu. Tento orgán má však len čisto poradnú funkciu a nemá rovnaký štatút ako ministerské výbory opísané vyššie. Kým v Bulharsku boli prijaté ustanovenia pre vytvorenie výboru vrcholových predstaviteľov administratívy, na Slovensku žiadna podobná štruktúra hlásená nebola.

42. Predseda vlády má ústredné postavenie v procese tvorby politiky európskej integrácie vo všetkých krajinách, čo ilustruje strategický význam pripisovaný európskej integrácii. Ministerským výborom pre záležitosti EÚ vo všeobecnosti predseda práve predseda vlády. V niektorých krajinách predsedovi vlády asistuje minister alebo štátny tajomník pre európsku integráciu, ktorý vo všeobecnosti zodpovedá predsedovi vlády. Ministri pre európsku integráciu obyčajne riadia európsku sekretariát či úrad, o ktorom bude hovoriť neskôr. Hlavnou výnimkou z pravidla je tu Lotyšsko, kde funguje samostatné Ministerstvo pre európske záležitosti, ktoré sa o administratívnu zodpovednosť za záležitosti EÚ navyše delí s Ministerstvom zahraničných vecí. V Slovinsku má byť konkrétna zodpovednosť nedávno vymenovaného ministra pre európskej záležitosti vymedzená v súčasnosti pripravovaným vládnym dekrétom.

43. Vo všeobecnosti ministerské výbory prijímajú rozhodnutia konsenzom, aj keď v Lotyšsku a Poľsku tieto výbory môžu rozhodnúť na základe absolútnej resp. kvalifikovanej väčšiny. V Maďarsku sa vo všeobecnosti rozhoduje na základe hlasovania.

## **2.2. Výbory vyšších štátnych úradníkov (*Committees of Senior Officials*)**

44. Väčšina krajín zriadila výbory vyšších štátnych úradníkov pre riadenie záležitostí EÚ na úrovni vyšších štátnych zamestnancov alebo námestníkov ministrov. V Bulharsku fungujú dva výbory: Rada pre európsku integráciu, ktorá spája zástupcov ministrov, a výbor vyšších štátnych zamestnancov, ktorý sa skladá zo šéfov úsekov európskej integrácie na líniových ministerstvách. Rumunsko takýto formálny (stály) výbor vyšších štátnych zamestnancov nemá; zasadnutia týchto funkcionárov sú zvolávané na ad hoc báze podľa potreby. Slovensko nepripravuje zriadenie takéhoto výboru vyšších štátnych úradníkov. Stretnutia vyšších štátnych úradníkov vo všeobecnosti plnia koncepčnú funkciu (napr. bulharská Rada pre európsku integráciu pripravuje politické návrhy) a určujú prioritu úloh. Prípád Lotyšska je obzvlášť zaujímavým. Novovytvorený Výbor námestníkov ministrov, Delegácia pre prípravu rokovaní o členstve v EÚ sa sústreďí najmä na prípravu na členstvo, hoci súčasťou jeho agendy je aj príprava stretnutí ministerských výborov pre európsku integráciu.

45. (Takmer) všeobecná absencia koordinačných výborov, ktorej členmi sú štátni zamestnanci zodpovední za riadenie úsekov európskej integrácie na líniových ministerstvách, je pozoruhodná. Zriadenie výborov na tejto úrovni administratívy by mohlo významne prispieť k zlepšeniu koordinačných kapacít v riadení záležitostí EÚ.

### 2.3. *Stále sekretariáty*

46. Postavenie stáleho sekretariátu pre záležitosti EÚ sa medzi krajinami navzájom do značnej miery odlišuje. V jednej skupine krajín je tento sekretariát súčasťou úradu (strediska) vlády (Rumunsko, Slovinsko a Slovensko [ide o hlavný sekretariát; ešte jeden menší existuje na MZV SR, ktorý spravuje agendu stretnutí Asociačnej rady a Asociačného výboru]) alebo je samostatným administratívnym útvarom prepojeným s Úradom vlády (Litva a Poľsko). Podriadenie Európskeho sekretariátu Úradu vlády v Slovinsku je výsledkom pomerne nedávneho vývoja. Slovinsky parlament nedávno vymenoval ministra pre európske záležitosti bez kresla, dôsledkom čoho dnes Úrad pre európsku integráciu, niekdajšia súčasť Ministerstva zahraničných vecí, patrí priamo pod Kanceláriu predsedu vlády.

47. V ostatných krajinách Európsky sekretariát sídli na ministerstve zahraničných vecí. V Českej republike Európsky sekretariát formálne neexistuje. České oddelenie pre koordináciu vzťahov s EÚ na Ministerstve zahraničných vecí však plní väčšinu úloh, ktoré v ostatných krajinách SVE normálne vykonávajú Európske sekretariáty. Ďalšiu časť prípravných a koordinačných prác realizuje České oddelenie politických vzťahov s EÚ, ktoré sa tiež nachádza na MZV. V Bulharsku je Európsky sekretariát (nedávno delimitovaný zo štruktúry Rady ministrov) pod kontrolou Ministerstva zahraničných vecí. V Maďarsku bývala agenda tohto sekretariátu rozdelená medzi Kanceláriou predsedu vlády (s názvom Sekretariát vlády pre európsku integráciu) a Ministerstvom zahraničných vecí. Rozhodlo sa o presune Sekretariátu vlády pre európsku integráciu na Ministerstvo zahraničných vecí tak, aby boli všetky podporné administratívne funkcie pre proces európskej integrácie umiestnené na tomto ministerstve. V Lotyšsku existujú dva sekretariáty - jeden na Ministerstve zahraničných vecí a druhý na Ministerstve pre európske záležitosti s tým, že ten prvý z nich hrá významnejšiu úlohu.

48. Vo všeobecnosti sekretariáty vykonávajú prípravné úlohy, ale taktiež monitorujú implementáciu opatrení a môžu fungovať ako strategická plánovacia jednotka (angl. strategic planning unit). V niektorých krajinách Európsky sekretariát funguje ako "zúčtovacie centrum" pre legislatívu zaisťujúci kompatibilitu nových legislatívnych návrhov s európskymi štandardmi (Litva, Poľsko, Rumunsko [v spolupráci s Legislatívnou radou Ministerstva spravodlivosti]). Formovanie a riadenie pracovných skupín je ďalšou úlohou, ktorú tieto sekretariáty na seba prevzali v niektorých krajinách, ako aj komunikáciu s verejnosťou a koordináciu tréningových programov v oblasti EÚ. Posledné dve úlohy uvádzali takmer všetky krajiny, ktoré odpovedali na náš dotazník do začiatku septembra 1997.

49. Počet pracovníkov zamestnaných na európskych sekretariátoch sa medzi krajinami značne líši. Nasleduje prehľad počtov hlásených na prelome augusta a septembra 1997 (spolu s aktuálnou informáciou tam, kde bola dostupná vo februári 1998). V poľskej Kancelárii Výboru pre európsku integráciu pracuje napr. 160 ľudí, kým tá estónska nemá viac ako šesť stálych a 3-5 dočasných (estónskych a zahraničných) zamestnancov. V Maďarsku sa tieto počty pohybujú na úrovni 100, v Rumunsku 40 (plánované rozšírenie na 70), v Lotyšsku 37

(ide o celkový počet na úsekoch európskej integrácie v rámci ministerstiev pre zahraničné veci a pre európske záležitosti), v Bulharsku 20 (len krátko po vytvorení, plánované rozšírenie), v Českej republike (v spomínaných dvoch oddeleniach, v procese rozšírenia), v Litve 17 (25 vo februári 1998) a 16 na Slovensku (vrátane Sekcie európskej integrácie na Ministerstve zahraničných vecí). Veľkosť administratívy v rámci jednej krajiny neposkytuje dostatočné vysvetlenie týchto kvantitatívnych rozdielov. Netreba však zabúdať, že menšie krajiny musia zvládnuť rovnaké kvantum práce v záležitostiach EÚ ako tie väčšie, takže by sa normálne dalo očakávať, že budú mať väčšie sekretariáty pre európsku integráciu relatívne ku svojej veľkosti. Zatiaľ sa však nezdá, že by sa to odrážalo aj na kvantitatívnej sile pracovísk pre európsku integráciu v menších krajinách, čo platí zvlášť pre spomínané dve z baltických krajín. Vysoká miera decentralizácie v riadení záležitostí EÚ by však evidentne mohla vykompenzovať tento personálny deficit hlavného sekretariátu; existuje však istá minimálna miera personálneho zabezpečenia pre adekvátnu koordináciu aktivít a z tohto pohľadu by sa existujúce personálne zabezpečenie mohlo ukázať ako nedostatočné v niektorých z kandidátskych krajín.

#### **2.4. Závery o rozhodovacích štruktúrach na centrálnej úrovni**

50. Odpovede uvádzané v dotazníku vyvolávajú množstvo otázok. Prvá sa týka delby práce medzi ministerstvami, obzvlášť úlohy ministerstva zahraničných vecí. Ministerstvá zahraničných vecí boli tradične poverované zodpovednosťou riadiť záležitosti EÚ, keďže tieto boli považované za zahranično-politickú otázku. Aj keď sa vnímanie povahy záležitostí EÚ ako politickej priority časom zmenilo, ministerstvo zahraničných vecí aj naďalej zohráva ústrednú rolu v koordinácii politiky EÚ v mnohých členských krajinách EÚ či už z tradičných dôvodov alebo preto, že tento rezort je považovaný za "neutrálnu pôdu" v rámci riešenia medzirezortných konfliktov. V nedávnych rokoch boli podniknuté viaceré kroky smerom k posilneniu úlohy ostatných ministerstiev - najmä ministerstiev pre hospodárske veci a novosformovaných ministerstiev pre európske záležitosti - v procese tvorby a výkonu politiky EÚ na úkor postavenia ministerstiev zahraničných vecí. Otázka, ako klasifikovať záležitosti EÚ a ktoré ministerstvo poveriť zodpovednosťou je vskutku dôležitá. Je zaujímavé, aké množstvo kandidátskych krajín zo SVE zverilo hlavnú rolu v riadení záležitostí EÚ práve ministrom zahraničných vecí (Bulharsko, Česká republika a Maďarsko). Aj keď v Lotyšsku Ministerstvo pre európske záležitosti postupne zvýšilo svoje postavenie v riadení záležitostí EÚ, hlavný Európsky sekretariát je dnes stále súčasťou Ministerstva zahraničných vecí. Na Slovensku je hlavný Európsky sekretariát sídli na Úrade vlády, ale Ministerstvo zahraničných vecí hrá významnú úlohu v riadení implementácie Asociačnej dohody. V ostatných krajinách, najmä v Estónsku, Litve, Poľsku, Rumunsku a na Slovensku, nemá ministerstvo zahraničných vecí až takú centrálnu pozíciu. V týchto krajinách je hlavná inštitúcia pre riadenie záležitostí EÚ buď súčasťou vládneho centra (rada ministrov alebo úrad vlády) alebo je ňou nejaká nezávislá jednotka v rámci administratívy (Litva a Poľsko).

51. Ministerstvá zahraničných vecí vo všetkých krajinách, ktorí reagovali na dotazník, majú za úlohu udržiavať vzťahy s misiami pre EÚ a ich pracovníkmi. Podiel ministrov zahraničných vecí na rozhodovaní o personálnom obsadení týchto misií sa však pravdepodobne zníži pri vstupe týchto krajín do EÚ. Transformácia týchto misií na stále zastúpenia je však obyčajne spojená s rozvojom diverzifikovanejšej inštitúcie zloženej zo štátnych zamestnancov reprezentujúcich rôzne ministerstvá. V niekoľkých krajinách už k tomu boli vytvorené aj zodpovedajúce predpoklady. Dlhodobá úloha ministerstiev zahraničných vecí v riadení záležitostí EÚ zostáva otázkou, ktorú je ešte potrebné doriešiť.

52. Rovnakú otázku možno položiť aj v súvislosti s úlohou ministerstiev obchodu a/alebo hospodárstva. V členských krajinách EÚ boli ekonomickí ministri postupne zapojení do koordinácie politiky EÚ, najmä pokiaľ ide o otázky spojené s vytvorením vnútorného trhu. Ekonomickí ministri v krajinách SVE doposiaľ zväčša absentujú v rozhodovaní o záležitostiach EÚ na centrálnej úrovni. Treba uviesť aj významnú úlohu, ktorú hrá ministerstvo spravodlivosti. Možno to jednoducho vysvetliť ako dôsledok vysokej priority riadenia procesu aproximácie legislatívy, ktorá je ústredným motívom predvstupného obdobia. Význam ministerstiev spravodlivosti v krajinách SVE je pozoruhodný, najmä keď vezmeme do úvahy ich obmedzené postavenie v záležitostiach EÚ v súčasných členských štátoch bez ohľadu na nedávne pokusy rozšíriť ich vplyv (napr. v Holandsku).

53. Posledný dôležitý bod sa týka úvahy o tom, ako sa bude ďalej rozvíjať všeobecná diskusia o európskej integrácii. Keďže sa európska integrácia eventuálne dotkne väčšiny alebo všetkých ministerstiev, je dôležité udržať zaangažovanosť aj tých ministerstiev, ktoré nie sú zastúpené v ministerských výboroch. Rozhodovacia štruktúra v Bulharsku poskytuje priestor pre špeciálne zasadnutia Rady ministrov o záležitostiach EÚ. Bude zaujímavé sledovať, ako tieto špeciálne stretnutia o európskej integrácii ovplyvnia formovanie koherentnej stratégie európskej integrácie v Bulharsku a či tento príklad budú nasledovať aj ostatné krajiny.

### **3. Európske záležitosti vo vnútri a medzi ministerstvami**

54. Orgány centrálného rozhodovania predstavujú len vrchol l'adovca v procese tvorby a výkonu politiky. Politika európskej integrácie nie je v tomto výnimkou. Sila centrálnych inštitúcií a ich schopnosť rozvinúť strategické kapacity závisia v značnom rozsahu od toho, či im ich pracovná záťaž dovoľuje rozvíjať stratégiu a celkovú politiku. Jedným z hlavných problémov administratívnych systémov v SVE, ako bolo uvedené v *avis* Európskej komisie a iných analýzach, sú systémy koordinácie. Vedie to k tomu, že mnohé problémy a medzirezortné konflikty sa musia riešiť až na centrálnej úrovni. Toto následne obmedzuje čas, ktorý vládne centrá by mohli venovať rozvoju politiky a stratégie.

55. Väčšina krajín SVE urobili značný pokrok vo vytváraní úsekov európskej integrácie v rámci jednotlivých ministerstiev. Vo väčšine krajín je pre ministerstvá povinnosťou zriaďovať špecializované úseky pre otázky európskej integrácie, aj keď vo väčšine prípadov neexistuje jednotný prístup k vytváraniu takýchto článkov. Ďalej, ako už bolo spomenuté v časti o výboroch vrcholových úradníkov, vo väčšine krajinách neexistuje žiadny rámec pre pravidelné stretnutia medzi vedúcimi úsekov európskej integrácie. Vytvorenie takéhoto rámca by mohlo významne prispieť k zlepšeniu koordinačných kapacít v týchto krajinách.

56. Implementácia politik a legislatívy EÚ začala čoraz viac ovplyvňovať sub-národnú úroveň vlády (napr. implementácia direktív o verejnom obstarávaní, manažment projektov zo štrukturálnych fondov atď.). Preto by včasné vytvorenie špecializovaných článkov na sub-národnej úrovni bolo dôležitým krokom smerom k vytvoreniu inštitucionálnych štruktúr pre riadenie záležitostí EÚ. V Rumunsku každá prefektúra (dekoncentrovaný útvar všeobecnej štátnej správy) musí mať špecializovaný úsek pre európsku integráciu. Vo všeobecnosti však stále existuje príliš nízke povedomie o význame integrácie dekoncentrovaných zložiek štátnej správy a miestnej samosprávy do systému riadenia záležitostí EÚ.

57. Vybudovanie dobre fungujúceho systému medzirezortnej koordinácie môže odbremeniť vládne centrum. Všetky krajiny SVE vytvorili predpoklady pre rozvoj siete medzirezortných pracovných skupín. Nemožno vypožorovať žiadny ustálený model v štruktúre siete pracovných skupín fungujúcich v rôznych krajinách a existujúce štruktúry nie sú nevyhnutne trvalé. Usporiadanie pracovných skupín sa riadi buď vonkajšou alebo vnútornou logikou. Krajiny, ktoré organizovali svoj systém pracovných skupín podľa vonkajších kritérií vo všeobecnosti kopírujú buď štruktúru Dotazníka Európskej komisie alebo štruktúru Bielej knihy z Cannes. Existujú však aj isté variácie tohto systému. V Rumunsku napríklad funguje systém oddelených pracovných skupín zvlášť pre implementáciu odporúčaní Bielej knihy (23 pracovných skupín) a zvlášť Európskej dohody (9 pracovných skupín). V Maďarsku bola zostavených 27 pracovných skupín podľa dotazníka Európskej komisie plus štyri dodatočné skupiny pre interné účely. V Českej republike je 22 pracovných skupín organizovaných na základe požiadaviek na riadenie implementácie Európskej dohody. Keď sú pracovné skupiny usporiadané na základe istej vnútornej logiky, rozhodnutie o vytvorení a riadení pracovných skupín je ponechané na jednotlivých ministerstvách.

58. Dôležitou otázkou vo vzťahu k systému pracovných skupín je, ktorá z inštitúcií nesie zodpovednosť za ich vytváranie a koordináciu. Pracovné skupiny možno vytvárať buď z iniciatívy jednotlivých ministerstiev alebo z iniciatívy Európskeho sekretariátu. Je pravdepodobné, že krajiny, ktoré majú štruktúru pracovných skupín založenú na iniciatíve jednotlivých ministerstiev, vykazujú v tejto oblasti aj menšiu inštitucionálnu stabilitu, keďže tu chýba skutočný centrálny dohľad. Poľsko napríklad prevádzkuje pružný systém pracovných skupín, ktoré zostavujú ministri na *ad hoc* báze. Vo väčšine krajín však v tomto procese hrá dôležitú úlohu aj Európsky sekretariát, ktorý na stretnutia týchto skupín vysiela svojho zástupcu. Možno si položiť otázku, ktorý z týchto systémov je asi efektívnejší. Existujú dobré argumenty pre to, aby pracovné skupiny zostavoval a koordinoval Európsky sekretariát. To vytvorí uniformnejšiu štruktúru a lepšie predpoklady na to, aby sa vládna politika odrážala v rámci diskusií pracovných skupín. Decentralizovaný systém má tú výhodu, že ministerstvo, ktoré vytvára a koordinuje určitú pracovnú skupinu, ju bude považovať za súčasť svojej vlastnej štruktúry. Tým sa zvýši pravdepodobnosť, že rozhodnutia a odporúčania pracovných skupín budú aj naozaj realizované.

59. Štruktúry pracovných skupín v krajinách SVE nie sú vždy trvalé. V niekoľkých krajinách buď už nedávno došlo k prehodnoteniu týchto štruktúr, alebo je tento krok na programe blízkej budúcnosti. Je zároveň ťažké odhadnúť skutočný význam týchto pracovných skupín, keďže nie sú k dispozícii informácie o tom, ako často sa schádzajú a v akom rozsahu sú ich odporúčania a rozhodnutia realizované zo strany ministerstiev. Odpovede na dotazník vytvárajú dojem, že pracovné skupiny sú najslabším štruktúrnym článkom, čo však nie je prekvapujúce vo svetle všeobecných problémov s koordináciou v administratíve krajín SVE, tak ako bolo zdôraznené vo väčšine *avis* Európskej komisie.

#### **4. Príprava na vstup**

60. Krajiny SVE urobili značný pokrok v rozvoji základných štruktúr pre riadenie záležitostí EÚ. Tieto štruktúry nie sú ešte dostatočne stabilné a často trpia nedostatkom kapacít pre koordináciu a plánovanie aktivít. Je však pravdepodobné, že štruktúry pre riadenie záležitostí EÚ sa počas fázy vyjednávania o členstvo ustália. Možno očakávať, že štruktúrne problémy sa v najbližších rokoch vyriešia v rámci všeobecného úsilia o zlepšenie

administratívnych štruktúr. Explicitné odkazy na potrebu zlepšiť administratívne kapacity v *avis* Európskej komisie pre prakticky všetky krajiny SVE pravdepodobne pomôžu zachovať moment hybnosti administratívnej reformy.

61. Na rozdiel od značného pokroku urobeného pri rozvoji inštitúcií a štruktúr pre riadenie záležitostí EÚ, je rozvoj štruktúr a stratégií pre rokovania o vstupe stále v začiatkoch vo väčšine kandidátskych členských štátoch. Táto časť obsahuje prehľad o štruktúrach zriadených pre negociačný proces, o existujúcom stave prác týkajúcich sa formulácie národnej vyjednávacjej stratégie a o stratégii komunikácie s verejnosťou o otázkach členstva v EÚ.

62. Pokiaľ ide o inštitucionálne štruktúry pre rokovania, väčšina krajín plánuje využiť už existujúce štruktúry pre prípravu národných pozícií a výber vyjednávačov. Zvláštna štruktúra zodpovedná za dohľad nad negociačným procesom existuje v Lotyšsku (Delegácia pre prípravu na rokovania o členstve v EÚ) a bude vytvorená v Litve v blízkej budúcnosti. Lotyšský Sekretariát delegácie pre prípravu na rokovania o členstve v EÚ je umiestnený na Ministerstve zahraničných vecí. V Litve sa Sekretariát vyjednávacieho tímu bude tiež patriť pod Ministerstvo zahraničných vecí. V Českej republike bude štruktúra pracovných skupín prispôbena tak, aby tieto boli schopné fungovať ako špecializované skupiny asistujúce vyjednávaciemu tímu pri príprave českej pozície počas prístupových rokovaní. Na Slovensku boli zriadené špeciálne štruktúry vo vnútri a medzi ministerstvami pre podporu činnosti vyjednávacích tímov. V ostatných krajinách sa vytvorenie špeciálnych procedúr na prípravu národných pozícií v prístupových rokovaníach zatiaľ neplánuje.

63. Nie všetky krajiny doteraz určili, ktorá inštitúcia povedie rokovania. Za tie krajiny, ktoré tak už urobili, povedie rokovania minister zahraničných vecí alebo iný predstaviteľ tohto ministerstva. To platí dokonca aj pre tie krajiny, kde je úloha spomenutého ministerstva v tomto procese limitovaná. Vyjednávacie tímy boli vytvorené aj na Slovensku.

64. Príprava národnej stratégie pre negociačný proces je v každej krajine v rôznom štádiu rozpracovania. Všetky krajiny plánujú vypracovať národnú stratégiu, ktorá by mala slúžiť ako rámec vymedzujúci prístup k negociačnému procesu. Dokument obsahujúci takúto národnú stratégiu bol úplne dokončený v Poľsku a tesne pred dokončením v Estónsku. Vo všetkých ostatných krajinách sa tento nachádza v rôznych fázach rozpracovania.

65. Rozvoj tréningových štruktúr pre prípravu hlavnej skupiny expertov na európske záležitosti je vo všeobecnosti na vyspelej úrovni. Súhrnná tréningová stratégia bola vypracovaná v niekoľkých krajinách (Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Litva, Poľsko, Slovinsko), ktorá by mala viesť k postupnému nárastu počtu expertov na záležitosti EÚ v radoch administratívy. Rozvoj tréningových programov pre budúcich vyjednávačov je v počiatočných fázach.

66. Hlavným problémom týkajúcim sa prínosov odborného výcviku je vysoká fluktuácia štátnych zamestnancov. Personálne zmeny po voľbách a konkurencia súkromného sektoru, ktorý má stále väčší záujem o špecialistov na záležitosti EÚ spôsobujú, že je ťažké odhadnúť reálny efekt tréningových programov, obzvlášť v krajinách, ktoré nemajú zákon o štátnej (verejnej) službe. O dlhodobej dostupnosti špecialistov na EÚ možno preto vysloviť vážne pochybnosti. Len zlepšenie podmienok zamestnanosti vo verejnej správe by mohlo viesť k zlepšeniu tejto situácie.

67. Poslednou otázkou, o ktorej budeme diskutovať v tejto podkapitole, je interakcia medzi vládou a spoločnosťou v rámci prístupového procesu. Je dôležité, aby v kandidátskych krajinách prebehla verejná diskusia o nákladoch a prínosoch členstva v EÚ. Podpora členstva v EÚ je v krajinách SVE stále všeobecne vysoká; výsledky z Eurobarometru naznačujú, že veľká väčšina občanov týchto krajín by hlasovala 'áno' v referende o členstve v EÚ. Výsledky tiež ukazujú vedomie potenciálnych nákladov členstva, obzvlášť v sektore poľnohospodárstva, avšak zdá sa, že táto skutočnosť má len veľmi malý vplyv na všeobecne pozitívne vnímanie možného členstva v EÚ. Zároveň je jasné, že je potrebné realizovať mnoho vzdelávacích a informačných akcií o otázkach EÚ s cieľom pomôcť občanom vytvoriť si informovaný názor o EÚ. Vlády by tu mali zohrať významnú úlohu, keďže je len niekoľko inštitúcií, ktoré by mohli niečo podniknúť v oblasti poskytovania informácií o EÚ. Zdá sa, že vlády v SVE sú si dobre vedomé potreby poskytovať viac informácií so zámerom podnietiť stále informovanejšiu diskusiu o dôsledkoch členstva v EÚ. Všetky krajiny plánujú v blízkej budúcnosti ukončiť práce na národnej komunikačnej stratégii. Počet krajín, ktoré už takúto verejnú informačnú a komunikačnú stratégiu majú, však zostáva pomerne nízky. Tieto komunikačné stratégie sa rôznia – od všeobecného poskytovania informácií verejnosti až po rozvoj ucelených balíkov akcií zacielených na rôzne vrstvy spoločnosti.

68. Prípravy na vyjednávania o členstve sa už začali vo všetkých kandidátskych členských štátoch. Proces výberu a prípravy vyjednávačov je počiatočným štádiom a všetky krajiny urobili istý pokrok na príprave vyjednávacích stratégií. Začal už aj odborný výcvik štátnych zamestnancov v záležitostiach EÚ, tréningové programy však môžu mať dlhodobejšie účinky až vtedy, keď sa zníži úroveň fluktuácie medzi štátnymi zamestnancami, obzvlášť tými, ktorí ovládajú cudzie jazyky a vyznajú sa v záležitostiach EÚ. Vo väčšine kandidátskych členských štátov sa pracuje na vývoji informačných a komunikačných stratégií, ktoré by mali pomôcť vytvárať informovaný verejný názor na členstvo v EÚ. Pre nedostatok podrobných informácií o obsahu týchto informačných programov je ťažké vyvodzovať nejaké závery o ich kvalite a potenciálnom dopade.

## 5. Aproximácia legislatívy

69. Pre krajiny SVE je aproximácia legislatívy kľúčovým prvkom procesu príprav na členstvo v EÚ. Existujú tri dôvody, pre ktoré je aproximačný proces zložitejší pre kandidátov zo SVE, ako bol pre krajiny, ktoré vstúpili do EÚ v predchádzajúcich dvoch vlnách rozširovania. Prvým dôvodom je stále rastúce množstvo a komplexnosť *acquis communautaire*. Druhým dôvodom je simultánnosť procesu transformácie právnych systémov v SVE a procesu aproximácie. Zatiaľ čo v niektorých smeroch potreba vytvoriť legislatívny rámec pre fungovanie trhového hospodárstva uľahčuje aproximáciu legislatívy (keďže tieto dva procesy môžu bežať zároveň) kvantum práce spôsobené touto simultánnosťou vytvára príliš veľký tlak na nové inštitucionálne systémy týchto krajín. Tretím problémom je relatívne limitované odborné zázemie v oblasti Európskeho práva v SVE, čo môže proces aproximácie brzdiť.

70. Vybudovanie dobre fungujúceho systému pre harmonizáciu novej legislatívy so štandardami EÚ a prijatie jasného a realistického programu pre aproximácie už platnej legislatívy môže podchytiť všetky tri vyššie uvedené problémy, najmä keď bude sprevádzaná kvalitnými programami pre odbornú prípravu a vzdelávanie sudcov, právnikov a parlamentných expertov (otázkou odbornej prípravy pre výkon verejnej služby sme sa zaoberali v predchádzajúcom odseku).



71. Štruktúry pre harmonizáciu novej legislatívy so štandardami EÚ boli vytvorené vo všetkých krajinách SVE. Bolo vyvinutých viacero rozličných metód pre harmonizáciu legislatívy vypracovanej v rámci administratívy:

- Test kompatibility v rámci legislatívnej rady vlády (Bulharsko a Rumunsko);
- Decentralizovaný systém, v rámci ktorého je každé ministerstvo zodpovedné za zabezpečenie legislatívnej kompatibility (Estónsko, Maďarsko). V Českej republike a Maďarsku zabezpečuje koordináciu Ministerstvo spravodlivosti;
- Test kompatibility v rámci Európskeho sekretariátu (Litva, Poľsko);
- Test kompatibility v rámci Právnického úradu Ministerstva pre európske záležitosti (Lotyšsko);
- Test kompatibility v rámci Legislatívneho odboru Kancelárie predsedu vlády (Slovinsko).

72. Decentralizovaný systém testovania kompatibility očividne vyžaduje oveľa vyššiu úroveň odbornej pripravenosti v záležitostiach EÚ v rámci jednotlivých ministerstiev ako v prípade centralizovaného systému. Avšak, ak sú na ministerstvách k dispozícii ľudské zdroje schopné rozvíjať efektívny systém harmonizácie, mohlo by to mať očividne pozitívny účinok na celkovú efektívnosť legislatívneho procesu; menej legislatívnych návrhov by sa ministerstvám vracalo na prepracovanie. Možnou slabinou decentralizovaného systému je, že inštitúcia zodpovedná za koordináciu celého aproximačného procesu by ťažšie získavala prehľad o postupe prác pri implementácii aproximačnej stratégie. Kombinácia decentralizovaného testovania a koordinačnej funkcie v rukách jednej inštitúcie existujúca v Českej republike a Maďarsku môže využívať výhody oboch uvedených systémov.

73. Zmyslom testovania kompatibility v rámci pripomienkovacieho procesu je najmä vyhnúť sa tomu, že nové zákony predložené parlamentu na schválenie budú v rozpore s európskym právom. Okrem takéhoto testovania každej novokreovanej legislatívy všetky kandidátske krajiny vypracovali národné programy alebo stratégie pre harmonizáciu legislatívy. Koordináciu realizácie týchto národných programov vykonáva buď Európsky sekretariát alebo ministerstvo zodpovedné za aproximáciu zákonov (napr. Ministerstvo spravodlivosti a aproximácie zákonov v Bulharsku, Ministerstvo pre európske záležitosti v Lotyšsku, Ministerstvo spravodlivosti v Českej republike).

74. Niektoré štáty sa rozhodli oddeliť inštitucionálnu zodpovednosť za legislatívnu kompatibilitu, čo je v zásade technická funkcia, od zodpovednosti za vypracovanie a implementáciu národnej stratégie pre aproximáciu práva, čo je v podstate viac úloha politická. Takáto separácia je opodstatnená v tom zmysle, že oddeľuje technickú prácu od politickej. Je dôležité zdôrazniť potrebu osvojiť si realistický prístup k aproximácii, ktorý sa – tam, kde je to možné - zakladá na analýze dopadu (angl. impact analysis). Aproximačné stratégie by mali odrážať inštitucionálne kapacity a ekonomické podmienky danej krajiny, nie nejaký zvonku daný časový harmonogram. Z dlhodobého hľadiska je pre krajiny väčším prínosom mať takýto realistický prístup ako voliť cestu politického oportunistu. Vo väčšine krajín bol už vytvorený aj určitý systém pre monitorovanie dosiahnutého pokroku a periodickú revíziu harmonizačných stratégií.

75. Hlavnou metódou aproximácie je úprava platnej národnej legislatívy alebo vypracovanie úplne novej legislatívy pre zaistenie súladu medzi národnými a európskymi normami. Niektoré krajiny využívajú priamy transfer európskych textov do národnej legislatívy, tento postup je však skôr výnimkou ako pravidlom dokonca aj v týchto krajinách.

76. Možno pozorovať rozličné typy interakcií s parlamentom v rámci aproximačného procesu. Napríklad v Bulharsku doposiaľ neexistujú formálne kanály komunikácie medzi vládou a parlamentom v súvislosti s aproximačným procesom. Jasná parlamentná väčšina, ktorej sa teší súčasná bulharská vláda, je zárukou toho, že vládne priority, obzvlášť harmonizačnej stratégie, sú zohľadnené v legislatívnom pláne parlamentu. V Litve je táto problematika bežnou súčasťou vzťahov medzi vládou a parlamentom. V ostatných krajinách boli vytvorené formálne kontakty buď medzi parlamentným Výborom pre európske záležitosti a/alebo Legislatívnym výborom a vládny výbor/komisiou pre európsku integráciu. Tieto formálne kontakty fungujú buď na báze pravidelných stretnutí medzi zástupcami rôznych výborov a/alebo účasti zástupcov parlamentného výboru/-rov na zasadnutiach vládneho výboru zodpovedného za záležitosti EÚ (Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko). Táto participácia môže vyplývať zo štatútu (Poľsko) alebo prebieha na báze od prípadu k prípadu (angl. case-by-case). V Českej republike sa konajú formálne a neformálne stretnutia o aproximácii medzi predstaviteľmi vlády a parlamentu na *ad hoc* báze.

77. Spôsob, akým sa k procesu aproximácie pristupuje v desiatich kandidátskych krajinách, je rôzny. Možno rozlíšiť viaceré modely inštitucionálnych vzťahov napríklad v tom, ako sa testuje legislatívna kompatibilita, a tiež v interakcii medzi vládou a parlamentom. Miera odlišnosti je však oveľa vyššia v tejto ako iných oblastiach rozvoja štruktúr pre riadenie záležitostí EÚ.

78. Posledným bodom, ktorý vyvstáva v súvislosti so vzťahmi medzi vládou a parlamentom, napriek tomu, že nie je explicitne obsiahnutý v dotazníku, je účasť parlamentu v procese vyjednávania o vstupe. Kvantum legislatívnej práce v dôsledku plnenia zmluvy o vstupe bude mať významné dôsledky pre parlament. Ide teda o ďalšiu dôležitú otázku, ktorou sa treba zaoberať.

## **6. Manažment finančnej asistencie**

79. Manažment finančnej asistencie je dôležitou otázkou v rozvoji vzťahov medzi EÚ a kandidátskymi členskými štátmi. V Posudku Európskej komisie k žiadosti krajín SVE o členstvo v EÚ bol rozvoj systémov finančnej kontroly (obzvlášť monitoringu využívania finančnej asistencie) zvýraznený ako jeden z najdôležitejších problémov. SIGMA dotazník sa síce problematikou finančnej kontroly detailne nezaoberal, obsahoval však aj otázky týkajúce sa vzťahu finančnej asistencie a procesu európskej integrácie.

80. Zodpovednosť za manažment finančnej asistencie je v niektorých krajinách rozložená, v iných zase koncentrovaná v rámci jednej inštitúcie. Bulharsko má najviac decentralizovaný systém manažmentu finančnej asistencie – každé ministerstvo disponuje týmito prostriedkami v rámci svojho vlastného rezortu. Bulharské Oddelenie pre európsku integráciu na Ministerstve zahraničných vecí musí tiež zaručiť koherentnosť využívania týchto fondov z hľadiska cieľov európskeho integračného procesu, avšak toto oddelenie má skôr koordinačnú ako manažérsku funkciu v tejto otázke. V Estónsku sa o zodpovednosť za manažment

finančnej asistencie delia Ministerstvo financií (všeobecná asistencia) a Kancelária pre európsku integráciu (asistencia týkajúca sa procesu európskej integrácie). V Českej republike politickú zodpovednosť nesie Ministerstvo zahraničných vecí, avšak v praxi sa riadením týchto finančných tokov zaoberá Centrum pre finančnú asistenciu na Ministerstve financií. Otázky týkajúce sa finančnej asistencie pre európsky integračný proces sa prerokujú v Českom pracovnom výbore pre implementáciu Európskej dohody, čo je výbor vrcholových úradníkov pre záležitosti EÚ. V Maďarsku, Poľsku, Rumunsku a na Slovensku je manažmentom finančnej asistencie poverená jediná inštitúcia a vo všetkých týchto prípadoch rovnaká inštitúcia je sídlom alebo slúži ako Európsky sekretariát. V Litve a Lotyšsku zahraničnú asistenciu manažuje medzirezortná koordinačná rada, ktorej predsedá Ministerstvo financií alebo Ministerstvo zahraničných vecí.

81. Všetky krajiny jasne pripisujú zvláštny význam finančnej asistencii v oblasti európskej integrácie. Všetky vytvorili špeciálne predpoklady na to, aby sa táto pomoc využívala na naplnenie členských ambícií. Je to vidno najmä v tých krajinách, ktoré zverili zodpovednosť za manažment finančnej asistencie do rúk Európskeho sekretariátu.

## **7. Interná (seba)analýza systému riadenia záležitostí EÚ**

82. V SIGMA dotazníku mali kandidátske členské štáty zo SVE identifikovať hlavné silné a slabé stránky svojich systémov tvorby a výkonu politiky v záležitostiach EÚ. Hlavnou prednosťou, ktorú uviedla väčšina krajín, bol dosiahnutý pokrok v budovaní inštitúcií pre manažment záležitostí EÚ. Zdá sa, že budovanie inštitúcií na centrálnej úrovni bolo jednou z priorit tvorcov politiky v SVE. V rámci tejto internej analýzy bolo identifikovaných ešte zopár ďalších silných stránok. Jedna odpoveď poukazovala na možnosť transformácie predvstupných štruktúr na štruktúry operujúce v podmienkach členstva; ostatné odpovede obsahovali špeciálne zmienky týkajúce sa zriaďovania špecializovaných útvarov pre záležitosti EÚ v rámci jednotlivých ministerstiev, kým jedna krajina identifikovala dobre fungujúci systém horizontálnej koordinácie ako jednu zo silných stránok. Treba však uviesť, že tá istá krajina uviedla nedostatočnú formalizáciu (t. j. nedotiahnutá legislatíva) systému koordinácie v analýze slabín svojho rozhodovacieho systému.

83. Zatiaľ čo možno pozorovať vysoký stupeň podobnosti ohľadom pozitívnych prvkov novej inštitucionálnej štruktúry, interná analýza odhaľuje oveľa väčšiu odlišnosť, pokiaľ ide o identifikáciu slabín. V tomto bode chýbajú reakcie Maďarska a Bulharska (v prípade Bulharska bolo dôvodom to, že nový inštitucionálny systém bol uvedený do života len veľmi krátko). Slabiny identifikované v rámci odpovedí zahŕňali čiastočnú kompletizáciu inštitucionálnych systémov a strategických dokumentov (napr. vzdelávacie a informačné stratégie), neuspokojivé výsledky v legislatívnej činnosti a implementácii politik, nedostatok kvalifikovaného personálu a adekvátneho materiálne-technického vybavenia, problémy s adaptabilitou jednotlivých ministerstiev a slabiny v koordinácii a komunikácii medzi inštitúciami.

84. Slabiny identifikované v rámci internej analýzy vykazujú značnú podobnosť so závermi, ktoré vyvodila Európska komisia v rámci svojich Posudkov k žiadostiam krajín SVE o členstvo v EÚ. Kladne boli hodnotené inštitucionálne systémy vytvorené pre riadenie záležitostí EÚ i napriek tomu, že Komisia zároveň zdôraznila potrebu skonsolidovať a posilniť aj tieto novovzniknuté inštitucionálne systémy. Zásadné otázky však vyvstávali v súvislosti s koordinačnými kapacitami (vo väčšine krajín) a dostupnosťou ľudských zdrojov

v rámci riadenia procesov v záležitostiach EÚ. Záujem o rozvoj koordinačných kapacít sa podpísal pod akcent na budovanie a zdokonaľovanie týchto inštitúcií v texte Bielej knihy z Cannes. Hodnotenie inštitúcií zodpovedných za implementáciu politík, publikované v *avis* Európskej komisie, bolo vysoko kritické. Z kombinácie internej (seba)analýzy vypracovanej kandidátskymi členskými štátmi a Posudku od Európskej komisie teda vyplýva, že posilňovanie inštitucionálneho systému pre riadenie záležitostí EÚ (zväčša pokiaľ ide o ľudské zdroje a zvlášť na líniových ministerstvách), zlepšovanie koordinačných kapacít a posilnenie inštitúcií zodpovedných za implementáciu politík budú prioritami najbližších rokov.

## **8. Administratívna reforma a európska integrácia**

85. Administratívna kapacita prevziať na seba záväzky členstva sa stala dôležitým kritériom v EÚ. Posudky Európskej komisie k žiadostiam kandidátskych krajín zo SVE o členstvo v EÚ potvrdzujú trend rastúceho významu administratívnych kapacít v kontexte členstva v EÚ.

86. Politici v SVE si rýchlo uvedomili rastúci význam dobre fungujúcej administratívy ako podmienky pre členstvo v EÚ. Reforma verejnej správy bývala relatívne zanedbávanou oblasťou reforiem v mnohých krajinách. Po zverejnení Bielej knihy z Cannes administratívna reforma vo všeobecnosti stúpila na rebríčku priorit. Kritické hodnotenie administratívnych kapacít v *avis* Európskej komisie – hoci v niektorých krajinách viac ako v iných – však naznačuje, že je potrebné vykonať ešte veľa práce, aby sa tieto kapacity dostali na úroveň, akú vyžaduje plnohodnotná participácia krajín na procese tvorby a výkonu politiky EÚ.

87. Napriek existencii vzájomného vzťahu medzi administratívnou reformou a európskou integráciou, inštitucionálne prepojenie inštitúcií zapojených do riadenia administratívnej reformy a riadenia záležitostí EÚ nie je vždy badateľné. Existuje pre to niekoľko dôvodov. Po prvé, zodpovednosť za realizáciu administratívnej reformy nie je vždy jasne pridelená. V Bulharsku sa na administratívnej reforme podieľajú dvaja ministri, avšak chýba tu útvary riadenia administratívnej reformy ako taký. V Estónsku leží zodpovednosť na pleciach jednotlivých ministerstiev, aj keď koordináciou bolo poverených niekoľko konkrétnych ministerstiev. V Lotyšsku sú za reformu administratívy zodpovedné Ministerstvo pre verejnú správu a municipality. V Maďarsku, Litve, Poľsku a Rumunsku je zodpovednosť na najvyššej úrovni vlády. V Maďarsku, Litve a Poľsku bola vytvorená zvláštna štruktúra (útvary) pre riadenie procesu administratívnej reformy, kým v Rumunsku je reforma centrálnej vlády momentálne riadená riadiacim výborom (angl. steering committee) zloženým zo zástupcov rôznych vládnych rezortov.

88. Po druhé, tam, kde je zodpovednosť za správnu reformu a európske záležitosti explicitne pridelená, sú ňou často poverené inštitúcie s obmedzenou pôsobnosťou a kontaktmi. Vo väčšine krajín minister alebo úradník zodpovedný za administratívnu reformu nie je členom vládneho výboru pre záležitosti EÚ, čo automaticky limituje priestor pre výmenu informácií medzi týmito dvoma oblasťami. Ak sú tieto dve oblasti riadené na úrovni podriadenej vládneho centru, môže to rozšíriť priestor pre kooperáciu, neplatí to však pre všetky krajiny. Napríklad v Lotyšsku je proces administratívnej reformy riadený samostatným ministerstvom, kým zodpovednosť za záležitosti EÚ majú dve ďalšie ministerstvá. Jednou krajinou, ktorá už prepojila vládny výbor pre európsku integráciu a ministra zodpovedného za administratívnu reformu, je Bulharsko, kde Generálny tajomník Rady ministrov zastávajúci v

súčasnosti (február 1998) aj post ministra pre verejnú správu, má zastúpenie tak v Medziministerskom výbore ako aj v Rade vlády pre európsku integráciu. V Litve sa práve formujú permanentné koordinačné mechanizmy medzi inštitúciami zodpovednými za záležitosti EÚ a administratívnu reformu. V Poľsku je riaditeľ Oddelenia pre reformu verejnej správy je *ex-officio* členom Rady pre európsku integráciu (poradný organ predsedu vlády). V rámci rozhodovacieho procesu však spojenie medzi týmito dvoma inštitucionálnymi zložkami neexistovalo. Zdá sa, že aj keď krajiny SVE pochopili dôležitosť dobre fungujúceho systému administratívy, administratívna reforma nie je natoľko významnou prioritou politickej agendy, aby členovia štruktúr poverených touto reformou boli aj súčasťou kľúčových rozhodovacích štruktúr pre záležitosti EÚ.

89. Interná analýza hlavných problémov vo verejnej správe a ich dopad na európsky integračný proces naznačuje, že politici v SVE si vo všeobecnosti uvedomujú vzájomný vzťah týchto dvoch oblastí. Hlavnými identifikovanými problémami boli vo všeobecnosti slabé inštitucionálne a administratívne štruktúry (Bulharsko, Litva, Rumunsko) a nedostatok kvalifikovaného a adekvátne pripraveného personálu (Maďarsko a Lotyšsko). Spomedzi krajín, ktoré odpovedali na daný súbor otázok, len Estónsko neuviedlo žiadne vážnejšie problémy vo verejnej správe. Hlavnými dôvodmi uvádzanými v súvislosti s ťažkosťami riešiť problémy v administratíve sú nedostatok finančných prostriedkov a nedostatok kvalifikovaných ľudí. Dve z pobaltských krajín tiež uvádzali problémy vyplývajúce z budovania nového inštitucionálneho systému.

90. Rámcové stratégie administratívnej reformy sú v procese tvorby v Bulharsku a Rumunsku (kde mala väčšiu politickú prioritu reforma miestnej samosprávy) a v procese implementácie v Litve. V Lotyšsku bola takáto reformná stratégia schválená, avšak s jej implementáciou sa ešte nezačalo. V Maďarsku ukončili prvú etapu administratívnej reformy. Ďalšia etapa tohto procesu je úplne orientovaná smerom k špecifickým požiadavkám európskej integrácie. Spomedzi krajín, ktoré reagovali na túto časť dotazníka, je Maďarsko jedinou krajinou, ktorá uvádza špecifickú predvstupne orientovanú stratégiu administratívnej reformy.

91. Ako bolo opísané vyššie, prepojenie medzi európskou integráciou a administratívnou reformou nie je také zrejmé, ako by sa mohlo zdať. Administratívne kapacity nie sú pravda tým hlavným kritériom, na základe ktorého boli žiadosti krajín SVE o členstvo v EÚ posudzované. Platí však, že aj keď členstvo nie je podmienené kvalitou administratívy, jej vysoká kvalita je požiadavkou pre naplnenie ostatných podmienok definovaných v *avis*. Je preto dôležité, aby vzťah medzi európskou integráciou a administratívnou reformou nebol len identifikovaný, ale aj operacionalizovaný v praxi.

## 9. Závěry

92. Kandidátske členské štáty SVE zaznamenávajú značný pokrok v rozvoji inštitúcií a štruktúr pre riadenie záležitostí EÚ. Vo všetkých týchto krajinách boli vytvorené právne základy inštitucionálneho rámca a až na niekoľko výnimiek všetky legislatívne zakotvené inštitúcie boli už aj reálne založené. To isté platí aj o formovaní úsekov európskej integrácie v rámci ministerstiev. Zriaďovanie medzirezortných pracovných skupín sa ukazuje byť už o niečo problematickejšou otázkou. Zatiaľ čo sú štruktúry pre riadenie záležitostí EÚ na centrálnej úrovni relatívne stabilné, častým zmenám podliehajú štruktúry pracovných skupín. Odpovede na SIGMA dotazník vzbudzujú dojem, že štruktúry pracovných skupín sú vo

všeobecnosti najslabším článkom inštitucionálneho systému. Ide o problém, ktorý treba riešiť. Tieto pracovné skupiny totiž hrajú svoju úlohu nielen pri hľadaní riešení zásadných otázok týkajúcich sa európskej integrácie, ale môžu vykonávať aj koordinačnú funkciu na úrovni vyšších úradníkov (angl. senior officials).

93. Príprava na riadenie prístupového procesu sa začala vo všetkých kandidátskych členských štátoch, ktoré odpovedali na SIGMA dotazník. Je zaujímavé, že hlavná negociačná úloha vo väčšine týchto krajín bola zverená ministerstvu zahraničných vecí, čo významne kontrastuje s obmedzeným postavením tohto rezortu v riadení záležitostí EÚ v súčasných členských štátoch EÚ. Keďže negociačný proces vyžaduje neustále zladzovanie rezortných pozícií a nepretržitý tok informácií z ministerstiev, otázka vzťahu medzi štruktúrami pre koordináciu procesu európskej integrácie a štruktúrami pre vyjednávanie je veľmi dôležitá.

94. Štruktúry pre aproximáciu zákonov sú všeobecne dobre etablované. Boli tiež vypracované procedúry pre zabezpečenie súladu novej legislatívy so štandardami EÚ a národné stratégie pre revíziu a adaptáciu legislatívy sú už v procese implementácie. Zavedené procedúry sa však zväčša týkajú iba legislatívneho procesu v rámci administratívy. Vzťahy medzi administratívou a parlamentom v procese aproximácie nie sú vždy dobre rozvinuté, čo môže byť problémom obzvlášť v prípade koalície vlády alebo v prípadoch, keď vláda nedisponuje jasnou väčšinou v parlamente. Vytváranie kontrolného systému pre harmonizáciu v celom inštitucionálnom systéme je otázka hodná diskusie.

95. Manažment finančnej asistencie sa stále viac orientuje smerom na pomoc prípravám na členstvo v EÚ. Phare program Európskej komisie, ktorý aj naďalej zostáva hlavným nástrojom finančnej asistencie kandidátskym členským štátom, bol reformovaný smerom k intenzívnejšej podpore prístupového procesu. Vo všeobecnosti dobrá koordinácia riadenia finančnej asistencie prebieha buď v súčinnosti alebo ako jedna z funkcií Európskeho sekretariátu.

96. Interná (seba)analýza inštitucionálneho systému a procedúr pre riadenie záležitostí EÚ vypracovaná väčšinou krajín, ktoré odpovedali na SIGMA dotazník, odhaľuje pomerne zrejmé slabiny vo fungovaní ich systémov. Deficit koordinačných kapacít je všeobecným problémom administratívy vo väčšine krajín SVE. To isté sa vzťahuje aj na problém implementácie politík, kde tieto krajiny museli vytvoriť takmer úplne novú sieť inštitúcií. Proces budovania tejto siete ešte nie je vo väčšine kandidátskych členských štátov ukončený. To ovplyvňuje implementáciu politík tak v otázkach EÚ ako aj v ktorejkoľvek inej oblasti. Obavy nad implementačnými kapacitami vyjadrené v *avis* Európskej komisie sa zhodujú s výsledkami tejto internej analýzy, avšak treba ich posudzovať v správnom kontexte. Okrem rozvoja kapacít pre koordináciu politík a budovania sietí pre implementáciu politík je nedostatok kvalifikovaného personálu ďalším hlavným problémom v oblasti riadenia záležitostí EÚ, ktoré tieto krajiny uvádzali vo svojich interných (seba)analýzach.

97. Poslednou témou SIGMA dotazníku bol vzťah medzi administratívnou reformou a európskou integráciou. Okrem tých problémov administratívnych systémov, o ktorých sme hovorili v predchádzajúcom odseku, je absencia jasného inštitucionálneho prepojenia medzi štruktúrami riadenia administratívnej reformy a riadenia záležitostí EÚ jedným z hlavných zdrojov potenciálnych problémov.

98. Krajiny SVE zaznamenali značný pokrok v rozvoji systémov pre riadenie záležitostí EÚ. Ak tieto inštitucionálne systémy budú fungovať tak, ako naznačujú odpovede na otázky v

SIGMA dotazníku, existujúcim systémom sa pravdepodobne podarí zvládnuť kvantum práce vyplývajúcej z prístupového procesu za predpokladu, že budú prijaté opatrenia na odstránenie vyššie uvedených nedostatkov. To, či tieto štruktúry budú postačujúce pre riadenie záležitostí EÚ aj po získaní plného členstva, je už úplne iná otázka. Bude potrebné podstatne zlepšiť implementačné kapacity vo všeobecnosti a popri zdokonalení koncepčných článkov bude treba účinne rozvinúť aj mechanizmy kontroly. Bude nevyhnutná lepšia integrácia krokov v oblasti administratívnej reformy i európskej integrácie, aby tieto krajiny boli administratívne pripravené na vstup do EÚ, keď sa plnoprávne členstvo stane skutočnosťou.

## Príloha 1: Klasifikácia odpovedí na SIGMA dotazník

### 1. Rozhodovacie štruktúry na centrálnej úrovni

Inštitucionálne štruktúry: krajina	Ministerský(é) výbor(y) / Rada ministrov	Poverený minister	Výbor vyšších štátnych úradníkov	Stály sekretariát
Bulharsko	1. Zvláštne zasadania Rady ministrov o EI - definovanie národnej politiky, schvaľovanie mandátov a dokumentov, menovanie vyjednávačov; 2. Stretáva sa minimálne raz za mesiac, rozhoduje konsenzom.	Predseda vlády predsedá zvláštnym zasadaniam; Minister zahraničných vecí predsedá Rade pre EI, hlavnému koordinátorovi; Ministerstvo spravodlivosti koordinuje aktivity re: aproximácia práva.	1. Výbor pre EI (námestníci ministerstiev príslušných rezortov), pripravuje zvláštne zasadania, monitoruje implementáciu politík, zriaďuje pracovné skupiny; 2. Medzirezortný výbor pre EI (z vedúcich EI útvarov).	Oddelenie EI pod Ministerstvom zahraničných vecí; Hlavné úlohy: koordinácia, prieskum, príprava rokovaní, tréning, monitoring, aproximácia práva.
Česká republika	Vládny výbor pre EI, limitované štatutárne členstvo, môžu byť prizvané ostatné ministerstvá a inštitúcie, stretáva sa raz za dva mesiace; Výbor má prípravnú funkciu, rozhodnutia môže prijímať iba vláda.	Ministerstvo zahraničných vecí (MZV) zodpovedné za celkovú koordináciu.	Pracovný výbor pre implementáciu Európskej dohody vedený námestníkom ministra zahraničných vecí; Stretáva sa minimálne raz za mesiac, zostavuje pracovné skupiny.	Dve Oddelenia pod MZV: jedno pre koordináciu vzťahov s EÚ, druhé pre politické vzťahy s EÚ.
Estónsko	Ministerský výbor pre európske záležitosti, predsedá mu predseda vlády, limitovaný počet ministerstiev; Stretáva sa minimálne raz za mesiac; Rozhoduje konsenzom..	Predseda vlády zodpovedný za EI.	Rada vyšších štátnych úradníkov, predsedá jej vedúci Kancelárie pre EI; Stretáva sa každé dva týždne; Rozhoduje konsenzom; Zvláštne postavenie ministerstiev zahraničných vecí a spravodlivosti.	Kancelária pre EI pri úrade štátneho tajomníka; Hlavné úlohy: koordinácia, monitoring a strategické plánovanie.
Maďarsko	Kabinet pre EI, predsedá mu predseda vlády, limitovaný počet ministerstiev, nesmie prijímať právne zaväzujúce rozhodnutia; Rozhoduje sa hlasovaním; Stretáva sa minimálne raz za mesiac.	Minister zahraničných vecí.	Medzirezortný výbor pre EI, štátni tajomníci a zástupcovia štátnych tajomníkov.	Štátny sekretariát pre EI pri MZV; <i>Strategic Task Force</i> pre integráciu v rámci Kancelárie predsedu vlády.
Litva	Rada pre EI, predsedá jej predseda vlády alebo minister pre záležitosti EÚ (pri absencii predsedu vlády), limitovaný	Minister pre záležitosti EÚ, podlieha predsedovi vlády.	Rada vyšších štátnych úradníkov pre EI; Zvláštne postavenie MZV.	Úrad pre EI (EIB) podliehajúci ministrom pre záležitosti EÚ: monitoring, koordinácia,



	počet ministerstiev; Stretáva sa minimálne raz za mesiac; Rozhoduje konsenzom.			informovanie, plánovanie. Široký mandát.
Lotyšsko	Komisia vlády pre EI vedená predsedom vlády, limitovaný počet zastúpených ministerstiev, zvolávaná vedúcim Delegácia pre prípravu rokovaní o členstve v EÚ. Stretáva sa v prípade potreby; Rozhodnutia prijímané kvalifikovanou väčšinou.	Zodpovednosť sa delí medzi: ministra zahraničných vecí (celková koordinácia) a ministra pre európske záležitosti (príprava a koordinácia národného programu aproximácie práva a príprava programu ekonomickej integrácie).	Delegácia pre prípravu rokovaní o členstve v EÚ, zvoláva zasadnutie Komisie vlády pre EI, urovnáva spory a koordinuje prístupové opatrenia.	Oddelenie EI pri MZV, funguje ako sekretariát Komisie vlády pre EI a Delegácie pre prípravu rokovaní o členstve v EÚ.
Poľsko	Výbor pre EI, predsedá mu a zvoláva ho predseda vlády, limitovaný počet zastúpených ministerstiev, zahŕňa mimo - ministerských zástupcov; Stretnutia v priemere raz za mesiac; Rozhoduje väčšinou hlasov.	Štátny tajomník (tajomník Výboru pre EI), podlieha predsedovi vlády.	Zhromaždenie zástupcov štátnych tajomníkov ministerstiev zastúpených vo Výbore pre EI, rozhoduje konsenzom, zasadá pred každým schôdzou Výboru.	Kancelária Výboru pre EI, úrad nezávislý od ústrednej štátnej správy Poľska, má široký záber zodpovednosti.
Rumunsko	Medzirezortný výbor pre EI, predsedá mu predseda vlády, zloženie výboru sa mení, zahŕňa ministrov ale aj zástupcov iných inštitúcií; Zvyčajne zvolávaný ministrom pre EI; Spravidla sa stretáva štvrtročne, rozhoduje konsenzom.	Minister pre EI (výkonný prezident Medzirezortného výboru), podlieha predsedovi vlády; Zvláštna postavenie ministra zahraničných vecí (politická spolupráca) a ministra obchodu (obchodné ustanovenia Asociačnej dohody)	Oddelenie EI v rámci rumunskej vlády zvoláva stretnutia zástupcov ministerstiev/štátnych podľa potreby. Bez stáleho výboru vyšších štátnych úradníkov.	Oddelenie EI v rámci rumunskej vlády, podriadené ministrom pre EI, pripravuje stratégie, funguje ako zúčtovacie centrum pre aproximáciu práva, schvaľuje navrhnuté opatrenia iných inštitúcií štátu súvisiace s EÚ.
Slovensko	Rady Vlády SR pre EI, poradný orgán, limitované členstvo, stretáva sa raz za mesiac.	Podpredseda vlády SR s vlastnou podpornou štruktúrou.	Nebol hlásený žiadny stály výbor.	Hlavný koordinačný orgán v rámci Úradu vlády - odbor pre EI, Odbor pre EI MZV sa zaoberá štruktúrami Európskej dohody.
Slovinsko	Reviduje sa.	Vymenovaný nový minister pre európske záležitosti, rozdelenie zodpovednosti sa reviduje.	Reviduje sa.	Európsky sekretariát pod Kanceláriou predsedu vlády, štruktúra a kompetencie zatiaľ nedefinované.

## 2. Vnútorná organizácia ministerstiev, medzirezortné pracovné skupiny a reprezentácia voči zahraničiu

Inštitucionálne štruktúry a ustanovenia: krajina	Záležitosti EÚ vo vnútri ministerstiev	Rezortné pracovné skupiny	Reprezentácia voči EÚ
Bulharsko	Väčšina ministerstiev má vlastné špecializované útvary a expertov v každom alebo vo väčšine sektorov.	Existuje 26 pracovných skupín podľa štruktúry dotazníka Európskej komisie.	Pod gesciou MZV, so zastúpením Ministerstva obchodu a cestovného ruchu.
Česká republika	Ministerstvá majú špeciálne útvary pre EI.	Existuje 22 pracovných skupín, MZV je zastúpené vo všetkých skupinách, predsedá im ministerstvo najviac zaangažované na príslušnej téme pracovného stretnutia. Štruktúra pracovnej skupiny sa asi bude revidovať.	Stála misia pod MZV s možnosťou zastúpenia aj iných ministerstiev a inštitúcií.
Estónsko	Decentralizovaný systém; od ministerstva k ministerstvu odlišný.	Existujú pracovné skupiny pre tvorbu a výkon politiky a technicky orientované pracovné skupiny; Koordinované prostredníctvom poverených ministerstiev; Ministerstvá posúvajú svoje výstupy koordinačnému orgánu na centrálnej úrovni.	Pod gesciou MZV; Zastúpenie ministerstiev poľnohospodárstva, spravodlivosti a financií; Prezentuje stanovisko Estónska voči EÚ.
Maďarsko	Existujú špeciálne útvary.	27 skupín podľa štruktúry dotazníka EK a 4 dodatočné skupiny, štátny tajomník má zastúpenie v každej skupine.	Pod gesciou MZV; momentálne zastúpenie majú ministerstvá priemyslu, obchodu a cestovného ruchu.
Litva	Rôzna situácia na každom ministerstve; povinnosť menovať jedného úradníka zodpovedného za záležitosti EÚ.	23 pracovných skupín pod EIB, hlavnou funkciou sa vzťahuje na aproximáciu práva. Systém sa reviduje.	Pod gesciou MZV so zastúpením Ministerstva poľnohospodárstva a v budúcnosti aj Ministerstvo školstva a vedy.
Lotyšsko	Každé ministerstvo má samostatný útvar EI.	10 pracovných skupín zaoberajúcich sa aproximáciou práva a inštitucionálnymi štruktúrami pre implementáciu.	Pod gesciou MZV, zatiaľ bez zvláštnych pridelencov, no plán do budúcnosti
Poľsko	Každé ministerstvo má špeciálny útvar pre EI.	Rezortné pracovné skupiny na ad hoc báze, nesúvisia so štruktúrou "bielej knihy".	Pod gesciou MZV, koordinácia multilaterálnych vzťahov.
Rumunsko	Každé ministerstvo má špeciálny útvar EI, takéto útvary zriadili aj prefektúry.	32 pracovných skupín, 23 v zmysle "bielej knihy" a 9 podľa inštitucionálnych štruktúrami v zmysle Európskej dohody.	Pod gesciou MZV, generálne riaditeľstvo EÚ.
Slovensko	Špeciálne odbory v rámci ministerstiev.	23 pracovných skupín pre implementáciu "bielej knihy".	Pod gesciou MZV a za účasti zástupcov z ministerstiev financií, hospodárstva a pôdohospodárstva.
Slovinsko	Reviduje sa.	Reviduje sa.	Reviduje sa.

### 3. Riadenie prístupového procesu

Inštitucionálne zabezpečenie a stratégie: krajina	Existujúce inštitucionálne zabezpečenie negociačného procesu	Stratégie a priority pre vstup	Systém odbornej prípravy v oblasti záležitostí EÚ	Komunikácia s verejnosťou (spoločnosťou)
Bulharsko	Nová koordinačná štruktúra pre vyjednávanie, konkrétne opatrenia ešte nie sú formalizované.	Pripravený návrh stratégie.	Bez celkovej stratégie, Ministerstvo zahraničných vecí a spravodlivosti riešia horizontálne problémy, príprava špecialistov v rámci ministerstiev.	Špeciálny projekt z Phare; Národná komunikačná stratégia sa má vypracovať; Rada pre EI má konzultačnú funkciu.
Česká republika	Rozhodnutia vyjednávacieho tímu a jeho šéfa prechádzajú ešte finalizáciou.	Nezodpovedané.	Existuje celková koncepcia tréningu v EI, zvláštnu zodpovednosť má v tomto smere MZV, tréning špecialistov je však organizovaný na všetkých ministerstvách.	Komunikačná stratégia definovaná a má sa implementovať začiatkom 1998, niektoré informačné činnosti sa už rozbehli.
Estónsko	Budú zapojené existujúce štruktúry; MZV určí hlavného vyjednávača.	Definované celkové ciele a stratégia, no zatiaľ bez konkretizácie a priorít.	Existuje národná stratégia tréningu pre EI, hlavný tréning prostredníctvom úradu EI, špecifický tréning na ministerstvách.	Existuje stratégia verejného povedomia, pripravujú sa konkrétne postupy.
Maďarsko	Neuvažuje sa o nových štruktúrach, hlavný vyjednávač z MZV.	Stratégia sa pripravuje, pozičný dokument pre <i>acquis</i> tiež.	Stratégia vzdelávania prijatá v júni 1997, bežia rôzne tréningové programy pre rôzne aspekty politiky EÚ.	Existuje a implementuje sa stratégia komunikácie s verejnosťou, vypracovaná s podporou Phare.
Litva	Má sa vytvoriť špeciálny sekretariát. MZV zostaví vyjednávací tím.	Koncepcia prípravy Litvy pre prístupové rokovania prešla pripomienkovaním.	Stratégia vzdelávania vyvinutá EIB a Litovskej školou verejnej správy.	Informačná stratégia sa pripravuje. Priebežné informovanie cez masmédiá.
Lotyšsko	Delegácia pre prípravu rokovaní o členstve v EÚ, sekretariát pri Ministerstve pre európske záležitosti.	Integračná stratégia a pozícia v procese príprav.	Tréning vyjednávačov rozbehnutý, celková stratégia tréningu sa pripravuje.	Národná stratégia pre komunikáciu ohľadom EI pripravovaná.
Poľsko	Žiadne rozhodnutie ohľadom špecifických štruktúr alebo vyjednávacích tímov.	Národná stratégia pre integráciu.	Všeobecný tréning v EI je súčasťou národnej stratégie pre integráciu, koordinovaný Kanceláriou výboru pre EI.	Súčasť národnej stratégie pre integráciu, komplexný balík aktivít zameraných na rôzne sektory spoločnosti.
Rumunsko	Neuvažuje sa o novom zabezpečení, hlavným vyjednávačom bude minister pre EI.	Odkazy v hlavnom programe vlády; Oddelenie EI pracuje na detailnej stratégii vychádzajúcej z Národnej stratégie pre vstup do EÚ.	Rozhodovanie o zostave vyjednávacích tímov začaté, stratégia tréningu v procese vývoja.	“Stratégia budovania imidžu” pre prístupový proces Rumunska do EÚ bola pripravená, teraz je v procese aktualizácie.

Slovensko	Hlavný vyjednávač a vyjednávacie tímy vymenované, podporné štruktúry v rámci ministerstiev a medzirezortné pracovné skupiny.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Slovinsko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.

#### 4. Aproximácia legislatívy

Inštitucionálne zabezpečenie a stratégie: krajina	Inštitucionálne zabezpečenie v oblasti aproximácie práva	Národná stratégia pre aproximáciu	Interakcia s parlamentom
Bulharsko	Vytvorené organizačné štruktúry, test kompatibility všetkej novoprijatej legislatívy (legislatívna rada vlády), odštartovaný tréningový program.	Existuje strategický balíček, bola vykonaná inventarizácia podľa rezortov pre výber najvhodnejšieho prístupu k aproximácii.	Neexistujú formálne procedúry pre koordináciu legislatívnej činnosti parlamentu s exekutívou.
Česká republika	Zodpovedá Ministerstvo spravodlivosti, dodatok o kompatibilite je obsahom každého legislatívneho návrhu, IT systém pre aproximáciu práva (ISAP) zavedený.	Harmonogram pre transpozíciu schválený v júli 1997, založený na Národnej stratégii pre aproximáciu, priebežné správy každé tri mesiace.	Parlamentný inštitút napojený na ISAP, formálne a neformálne <i>ad hoc</i> stretnutia parlamentu a vlády k aproximácii.
Estónsko	Vytvorená organizačná štruktúra, test kompatibility všetkých nových zákonov, vytvorené tréningové štruktúry (sudcovia a štátni úradníci).	Existuje národná stratégia, hlavnou metódou je úprava národnej legislatívy.	Pravidelné stretnutia s Výborom pre európske záležitosti a ostatnými príslušnými výbormi.
Maďarsko	Požiadavka predloženia podrobného testu kompatibility s každým novým návrhom zákona, vytvorené špeciálne tréningové programy.	Existuje národná stratégia, hlavnou metódou je modifikácia existujúcej legislatívy, rozhoduje sa však na báze od prípadu k prípadu.	Pravidelná konzultácia medzi Stálym výborom pre európske záležitosti a vládnymi úradníkmi.
Litva	EIB kontroluje kompatibilitu všetkých zákonov predložených Úradu vlády, prebieha tréning sudcov a právnikov.	Existuje národná stratégia, hlavnou metódou je modifikácia národnej legislatívy.	Súčasť zodpovednosti podpredsedu vlády pre vzťahy s parlamentom.
Lotyšsko	Legislatívny úrad pod Ministerstvom pre európske záležitosti testuje kompatibilitu, zriadené sú tréningové inštitúcie pre sudcov a právnikov.	Existuje Program harmonizácie národnej legislatívy, hlavnou metódou je modifikácia národnej legislatívy.	Členovia parlamentu sú prizývaní na zasadania Komisie vlády pre EI k prediskutovaniu otázok aproximácie.
Poľsko	Kancelária Výboru pre EI kontroluje kompatibilitu, výnimkou sú legislatívne iniciatívy parlamentu alebo prezidenta (tie sa testujú iba dobrovoľne).	Súčasť Národnej stratégie pre integráciu.	Prezident Legislatívneho výboru parlamentu zasadá vo Výbore vlády pre EI, stanovisko Kancelárie výboru pre EI sa predkladá na rokovanie parlamentu.
Rumunsko	Legislatívna rada pôsobí ako zúčtovacie centrum, Oddelenie EI koordinuje harmonizačný proces, tréningový program odštartovaný.	Existuje Národný program pre harmonizáciu legislatívy, na zabezpečenie kompatibility sa využíva dodatková i novoprijatá legislatíva.	Dohoda medzi Spoločnou parlamentnou komisiou pre EI, Oddelením EI a Legislatívnou radou je základom kooperácie.
Slovensko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Slovinsko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.

## 5. Manažment finančnej asistencie

Štruktúry pre riadenie finančnej asistencie : krajina	Pridelenie (umiestnenie) zodpovednosti	Väzba na štruktúry a politiky pre EI
Bulharsko	Decentralizovaná, každé ministerstvo nakladá s finančnou asistenciou v oblasti svojej pôsobnosti.	Koordinátor záležitostí EU zodpovedný za koherentnosť nakladania s finančnou asistenciou pre túto oblasť.
Česká republika	Politicky MZV a prakticky Ministerstvo financií.	Finančná asistencia a jej vzťah k EI sú diskutované v Pracovnom výbore pre implementáciu Európskej dohody.
Estónsko	Ministerstvo financií (celková zodpovednosť); Kancelária pre EI (finančná asistencia súvisiaca s EI).	Výbor pre koordináciu technickej pomoci v rámci Rady vyšších štátnych úradníkov vymedzuje potreby a priority.
Maďarsko	Ministerstvo zahraničných vecí.	Tiež v rámci MZV.
Litva	Ministerstvo financií (celková zodpovednosť); za pomoci medzirezortnej koordinačnej skupiny pre technickú pomoc v prípadoch finančnej asistencie v oblasti EI.	Medzirezortná koordinačná skupina pre technickú pomoc funguje ako spojovací článok.
Lotyšsko	MZV predsedá Rade pre koordináciu pomoci, zodpovednosť rozdelená medzi ministerstvá zahraničných vecí, financií, európskych záležitostí a hospodárstva.	Odbor EI MZV je sekretariátom Rady pre koordináciu pomoci, ktorá formuluje návrhy pre využitie asistencie pre potreby EI.
Poľsko	Kancelária Výboru pre EI, zvláštne úsek pre zahraničnú finančnú asistenciu.	Jasné prepojenie finančnej asistencie a integračnej politiky.
Rumunsko	Generálne riaditeľstvo pre finančnú kooperáciu a ekonomickú asistenciu v rámci Oddelenia EI.	O oboch sa pojednáva v rámci tej istej inštitúcie, čím je zaručený jasný vzťah medzi finančnou asistenciou a EI.
Slovensko	Odbor zahraničnej pomoci na Úrade vlády	Tento Odbor je pod dohľadom podpredsedu vlády pre európsku integráciu.
Slovinsko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.

## 6. Silné a slabé stránky systému riadenia záležitostí EÚ

Silné a slabé stránky: krajina	Hlavné silné stránky	Hlavné slabé stránky
Bulharsko	Mechanizmus pokrýva všetky úrovne administratívy, po vstupe do EÚ ho možno transformovať na procedúru implementácie politík, ústredné postavenie MZV.	Systém existuje príliš krátko z hľadiska analýzy slabín.
Česká republika	Nezodpovedané.	Reforma Pracovného výboru pre implementáciu Európskej dohody by mala eliminovať súčasné slabé stránky manažmentu záležitostí EÚ, obzvlášť v spojitosti s koordináciou politík.
Estónsko	Dobre fungujúce koordinačné štruktúry, kvalifikovaný personál a vysoký stupeň vedomia zložitost' daných úloh.	Vyžaduje sa zdokonalenie pripomienkovania legislatívnych návrhov a identifikácie problémov, neukončené budovanie inštitúcií.
Maďarsko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Litva	Vytvorená väčšina inštitúcií, dobre fungujúca horizontálna koordinácia.	Rada vyšších štátnych úradníkov ešte nie je ustanovená, horizontálny koordinačný mechanizmus nedostatočne formulovaný, chýba jednotný systém výmeny informácií.
Lotyšsko	Vytvorená väčšina inštitúcií, adekvátne štruktúry na úrovni líniových ministerstiev.	Integračná stratégia, stratégia vzdelávania a odbornej prípravy a informačná stratégia ešte stále v procese prípravy.
Poľsko	Existencia útvarov EI na všetkých ministerstvách, centrálna koordinácia na najvyššej úrovni (priame zapojenie predsedu vlády).	Nedostatok kvalifikovaného personálu a základného technického vybavenia.
Rumunsko	Existencia koherentného inštitucionálneho systému pre riadenie všetkých aspektov záležitostí EÚ, koherentný politický prístup, stabilita inštitucionálneho systému.	Slabina v kooperácii a komunikácii medzi inštitúciami, nedostatok odborného personálu, nedostatok medzi -inštitucionálneho dialógu s členmi EÚ a kandidátskymi krajinami, nedostatočné organizačné schopnosti a nedostatok flexibility v rámci ministerstiev adaptovať ich pracovné metódy na požiadavky EÚ.
Slovensko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Slovinsko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.

## 7.1 Administratívna reforma a európska integrácia: Časť I

Problém: krajina	Existencia špeciálneho útvaru pre administratívnu reformu.	Vzájomný vzťah medzi štruktúrami pre administratívnu reformu a EI	Kľúčové prepojenia medzi administratívnou reformou a EI
Bulharsko	Zodpovednosť rozdelená medzi dve ministerstvá; Chýba útvar pre administratívnu reformu.	Ministerstvo pre štátnu správu zastúpené v Rade pre EI a v Medzirezortnom výbore.	Obe oblasti sa chápu ako úzko prepojené, no zatiaľ je to inštitucionálne nedoriešené.
Česká republika	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Po obdržaní <i>avis</i> sa začali práce na rozvoji nových procedúr s zefektívnit' administratívu.
Estónsko	Žiadny decentralizovaný systém; Činnosti sú koordinované Výborom pre rozvoj štátnej správy.	Iba ako súčasť vzťahov medzi ministerstvami a Kancelárie EI.	Oblasti: tréning štátnych úradníkov, budovanie inštitúcií a presadzovanie legislatívy.
Maďarsko	Vládny komisár pre modernizáciu verejnej správy pri Kancelárii predsedu vlády.	Úrad Vládneho komisára spolupracuje na rozvoji vzdelávacej stratégie.	Reforma verejnej správy sa chápe ako jeden z aspektov prípravy Maďarska na členstvo v EÚ.
Litva	Úrad pre reformu verejnej správy podliehajúci podpredsedovi vlády.	Koordinácia s EIB, mechanizmy vo vývoji.	Predmetom diskusie.
Lotyšsko	Ministerstvo pre reformu verejnej správy a municipality.	Dvaja viceministri z Ministerstva pre reformu verejnej správy sú členmi Delegácie pre prípravu rokovaní o členstve v EÚ.	Vytvorenie špeciálnych štruktúr pre EI.
Poľsko	Odbor reformy verejnej správy pri Kancelárii predsedu vlády.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Rumunsko	Rumunská vláda, zodpovednosť za reformu miestnej samosprávy jasne pridelená, reforma centrálnej úrovne vlády riadená koordinačným výborom.	Neustála kooperácia a partnerstvo.	Zatiaľ hlavne v oblasti reformy miestnej samosprávy v úsilí o adaptáciu rumunských štruktúr lokálnej vlády na štandard EI.
Slovensko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Slovinsko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.



## 7.2 Administratívna reforma a európska integrácia: Časť II

Problém: krajina	Potenciálne problémy v procese integrácie do EÚ z hľadiska administratívnej reformy	Príčina problémov	Očakávaný vývoj administratívnej reformy
Bulharsko	Treba riešiť celkové slabiny inštitucionálnych a administratívnych štruktúr.	Viacero typov problémov, no prevažuje nedostatok finančných zdrojov.	Opatrenia administratívnej reformy sa pripravujú, označené ako najvyššia priorita.
Česká republika	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Estónsko	V procese budovania inštitúcií sa nebudú riešiť žiadne významnejšie potenciálne problémy.	Zložitosť budovania nového inštitucionálneho systému.	Tréning štátnych úradníkov, budovanie inštitúcií a presadzovanie legislatívy.
Maďarsko	Nedostatočná úroveň odbornej zdatnosti štátnych úradníkov.	Zlepšenie kvality ľudských zdrojov, zlepšovanie rozhodovacích a implementačných procesov.	Ďalšia etapa procesu administratívnej reformy v duchu požiadaviek EÚ, dôraz na implementáciu, koordináciu, tréning v EI, zdokonalenie manažmentu.
Litva	Problémy v rámci štátnej služby sú zložité a závažné, súvisia s väčšinou aspektov tvorby politiky a vnútornej organizácie.	Zložitosť budovania nového inštitucionálneho systému, ťažko izolovať hlavné príčiny.	Stratégia implementácie reformy verejnej správy sa reviduje, racionalizácia štruktúr by mala uvoľnením zdrojov priniesť zlepšenie, plánuje sa zaviesť systém vykonávania analýz regulačného dopadu (regulatory impact analysis).
Lotyšsko	Nedostatok skúseného personálu v oblasti EI v rámci administratívy a súdництва.	Ľudské zdroje a financie.	Prístupová a tréningová stratégia by mala poskytnúť základ pre riešenie problému nedostatku ľudských zdrojov.
Poľsko	Nejasné.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Rumunsko	Vážne slabiny centrálnom a lokálnom stupni vlády, rumunská vláda pracuje na riešení.	Finančné a technické príčiny, najmä vďaka nedostatku skúseností a odbornej zdatnosti. Potreba vytvoriť novú administratívnu kultúru.	Ambiciózny program legislatívnej reformy administratívy, zatiaľ má však prioritu reforma lokálnej vlády.
Slovensko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.
Slovinsko	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.	Nezodpovedané.

## Kapitola 2: Odpoveď na výzvu vstupu do EÚ (Les Metcalfe<sup>4</sup>)

### 1. Úvod: ochota a schopnosť?

99. Závěry Medzivládnéj konferencie z roku 1996 (IGC, Maastricht II) prezentované na Amsterdamskom summite v júli 1997 predstavujú bod obratu v ďalšom vývoji Európskej únie, ktorý má obzvlášť veľký význam pre kandidátske krajiny SVE. Amsterdamská zmluva schválená na tomto summite neobsahuje žiadne prevratne nové iniciatívy – v skutočnosti bola kritizovaná pre nedostatok vízií a ambícií. I napriek tomu je však veľmi dôležitá. Ešte predtým sa prijalo oficiálne uznesenie, že závery IGC poslúžia ako odrazový mostík pre odštartovanie ďalšej fázy rokovaní o rozšírení EÚ. Úspech alebo zlyhanie rokovaní o vstupe je tak otázkou najvyššieho významu pre kandidátskej krajiny SVE z hľadiska ich politickej stability a dlhodobej ekonomickej výkonnosti. Práve v tomto svetle možno vidieť aj silné reakcie, ktoré sa zdvihli po tom, čo Európska komisia nedávno zverejnila svoje Posudky (*avis*), podľa ktorých sa rokovania o vstupe začnú najprv s Českou republikou, Estónskom, Maďarskom, Poľskom a Slovinskom (plus Cyprus) a až v neskoršej fáze aj s Bulharskom, Litvou, Lotyšskom, Rumunskom a Slovenskom. Predpokladá sa, že prístupové rozhovory budú otvorené niekedy začiatkom roku 1998.

100. Hlavnou témou tohto príspevku sú manažérske kapacity, ktoré vlády krajín SVE potrebujú na to, aby zvládli výzvy budúceho vstupu do EÚ. V máji 1997 holandské predsedníctvo podčiarklo význam tejto dimenzie blížiaceho sa rozšírenia EÚ v rámci konferencie "Governance and European Integration", ktorá postavila do popredia otázky efektívnosti a spoľahlivosti vládnutia (správy vecí verejných). Doposiaľ to boli najmä politické a administratívne dimenzie prístupového procesu, ktorým sa venovalo najviac pozornosti. Avšak nedávne zverejnenie Posudkov EK a prezentácia Agendy 2000 znemožnili naďalej utekať pred ťažkými praktickými otázkami, ktoré sa týkajú pripravenosti kandidátskych krajín zvládnuť kombinovanú záťaž spojenú s riadením prístupového procesu a následným plnením požiadaviek vyplývajúcich z členstva. Akými kapacitami tieto krajiny disponujú v súčasnosti? Aké kapacity potrebujú? Akú stratégiu treba sledovať, aby sa požadované kapacity rozvinuli?

101. O členstvo v EÚ sa v princípe môžu uchádzať všetky krajiny s európskou identitou, ktoré sú ochotné a schopné plniť požiadavky z neho vyplývajúce. A práve táto kombinácia ochoty a schopnosti je tu dôležitá. Málokto dnes pochybuje o ochote krajín SVE stať sa členmi EÚ. Ako si povšimol Hans van den Broek (komisár zodpovedný najmä za otázky rozširovania EÚ) v prvom čísle časopisu *Thesis - A Journal of Foreign Policy*, "čakáreň je preplnená" (Van den Broek, 1997, s. 8). Krajiny SVE sú očividne netrpezlivé v otázkach vstupu do EÚ. Táto netrpezlivosť je poháňaná jednak prehnane vysokými očakávaniami týkajúcimi sa rozsahu prínosov členstva v EÚ, a jednak nerealistickými predpokladmi pokiaľ ide o tempo, akým môže proces rozširovania postupovať. Dnes totiž platí, že kameňom úrazu je práve schopnosť krajín SVE vyrovnáť sa s komplexnými a náročnými požiadavkami spojenými s členstvom v EÚ.

102. Členstvo v EÚ v sebe zahŕňa tak náklady ako aj prínosy. Medzi tie primárne náklady patrí záväzok implementovať rozširujúce sa spectrum európskych politík a participovať na

---

<sup>4</sup> Les Metcalfe je profesorom Public Management na Európskom inštitúte pre verejnú správu (European Institute of Public Administration, EIPA) v holandskom Maastrichte.

formulácii nových a revízií tých existujúcich podľa meniacich sa potrieb a okolností. Spolahlivá a efektívna administratíva je v tomto smere základom. Ak nosnou témou predchádzajúcich vln rozširovania bola ochota (Švajčiarsko a Nórsko sa rozhodli do Únie nevstúpiť), tentoraz ide najmä o schopnosť – kapacitu prevziať na seba záväzky členstva. Kandidátske krajiny musia preukázať, že sú rovnako schopné i ochotné plniť požiadavky vyplývajúce z členstva. Príprava národných administratív pre zvládnutie týchto nových a ťažkých úloh predpokladá trvalú oddanosť reforme verejného manažmentu a pripravenosť investovať nemalé prostriedky do reorganizácie. Transformáciu takéhoto rozsahu a zložitosti nemožno uskutočniť rýchlo a ľahko. Kandidátske krajiny budú musieť investovať čas a úsilie do budovania kapacít (angl. capacity-building).

103. Kritériá a podmienky členstva v EÚ pre krajiny SVE boli definované Kodanským summitom v júni 1993. Sú nimi:

- Stabilita inštitúcií garantujúcich demokraciu, vládu zákona a ľudské práva;
- Rešpektovanie a ochrana menšín;
- Existencia fungujúceho trhového hospodárstva;
- Schopnosť vyrovnávať sa s konkurenčným tlakom a trhovými silami v rámci Únie;
- Schopnosť stotožniť sa s cieľmi politickej, hospodárskej a menovej únie.

104. V jadre všetkých týchto kritérií je zabudovaný predpoklad, že politický a ekonomický pokrok budú sprevádzať vhodné opatrenia zamerané na budovanie zodpovedajúcich kapacít. Bude potrebné vytvoriť nové systémy a štruktúry a personálne zabezpečiť ich spoľahlivé a efektívne fungovanie. Hrozí isté nebezpečenstvo, že dôsledky tohto zdanlivo neškodného tvrdenia sa nebudú brať dostatočne vážne. Manažérske výzvy, ktoré so sebou členstvo v EÚ so sebou prináša, sa opakovane podceňujú a často aj nesprávne interpretujú. Hoci existujú politické obavy o suverenitu a ohrozenie národnej identity, členstvo vyžaduje skôr viac ako menej národnej administratívy. Limitovanosť inštitucionálnych kapacít na strane EÚ znamená, že značné penzum práce s riadením európskych politík je zodpovednosťou ostatných úrovní vlády. Integrovaný proces kladie stále vyššie nároky na administratívu (verejnú správu) členských štátov.

## 2. Výzvy a kapacity – interný manažment vzťahov s EÚ

105. Základom tejto analýzy je zmapovanie *manažérskeho výzvy* (angl. management challenges), ktorým kandidátske krajiny čelia, a *kapacít* (angl. capacities), ktoré potrebujú, aby tieto výzvy úspešne zvládli. Napriek nedostatku podrobných a porovnateľných informácií niet pochybností o tom, že spomínané výzvy sú veľmi významné. Existuje veľký nepomer medzi existujúcimi administratívnymi kapacitami kandidátskych krajín a nárokmi na ne kladenými v rámci predvstupného i povstupného obdobia. Základnou otázkou je, aké stratégie pre rozvoj týchto kapacít treba zvoliť, aby sa uvedený nepomer v budúcnosti postupne eliminoval.

106. Na položenú otázku neexistuje žiadna štandardná odpoveď. Každá z týchto krajín je rôzna tak z hľadiska ekonomických predností a slabín ako aj z hľadiska geopolitických príležitostí a hrozieb, ktorým v súčasnosti čelí. Krajiny majú rôzne priority a problémy a vytvorili si vlastné administratívne a politické aparáty pre formuláciu cieľov a riadenie negociačného procesu smerom k EÚ. *Interné* rozdiely v politickej, hospodárskej a administratívnej sfére sa odrážajú v rôznorodosti inštitucionálnych foriem na národnej úrovni.

Túto rôznorodosť dobre ilustrujú aj odpovede na dotazníkový prieskum SIGMA (pozri Kapitola 1, Príloha 1). Napriek týmto národným rozdielom všetky krajiny SVE musia s blížiacimi sa rokovami o vstupe do EÚ čeliť istým spoločným výzvam. Aj prijaté riešenia nevyhnutne vykazujú isté podobné črty. Všetky krajiny sa musia harmonizovať s rovnakým súborom *externých* európskych inštitúcií a procedúr. Musia tiež vyhovieť rovnakým podmienkam a kritériám, ak majú byť úspešné na svojej púti za členstvom v EÚ. V rámci prístupového procesu musia pracovať s Európskou komisiou ako aj rozvíjať a udržiavať vzťahy s členskými štátmi individuálne a zároveň kolektívne prostredníctvom Rady ministrov a tiež s Európskym parlamentom.

107. Kapacity potrebné pre zabezpečenie vstupu a fungovania európskych politík sú rôzneho typu. Patria sem kapacity pre operatívne riadenie (angl. operational management capacities), ktoré sú špecifické pre niektoré veľmi technické oblasti implementácie politík. Odborné znalosti a špeciálne zručnosti sú potrebné v rozličných oblastiach poľnohospodárstva, v doprave, v environmentálnej politike atď. Manažovať v takýchto oblastiach činnosti znamená stať sa súčasťou nejakej implementačnej štruktúry alebo režimu a komunikovať s kolegami z iných krajín, ktorí pracujú v rovnakej profesii či odbore. Veľmi často ide o riadenie v oblasti štátnej regulácie (Majone, 1996). Existujú vysoko rozvinuté siete vzťahov v mnohých oblastiach hospodárskej politiky a stále viac aj politiky spojenej s druhým a tretím pilierom<sup>5</sup> Spoločenstva.

108. Ďalšie, kapacity vyššieho rádu sú podstatné pre výkon vlády ako celku a pre voľbu kľúčových politických opatrení, ako napr. zabezpečenie vstupu do EÚ. Argumentuje sa, že efektívne riešenie takýchto problémov vyššieho rádu vyžaduje nový typ vyššieho štátneho zamestnanca presahujúci rámec súčasných reforiem v duchu New Public Management (Dror, 1995). Z pohľadu konvenčných definícií manažmentu je toto tvrdenie pravdivé. Nebolo by však správne tvrdiť, že odborné zázemie v oblasti manažmentu sa na tejto úrovni nevyžaduje. *Manažment sa obyčajne definuje ako dosahovanie cieľov prostredníctvom iných ľudí; verejný manažment (public management) je dosahovanie cieľov prostredníctvom iných organizácií.* Manažment na inter-organizačnej úrovni vyžaduje rôzne typy manažérskych zručností a odborných znalostí. Patrí medzi ne schopnosť koordinovať a integrovať aktivity rôznych organizácií podieľajúcich sa na riadení vecí verejných. Ďalej sem patrí schopnosť navrhnuť a rozvíjať nové systémy organizácie a riadenia, ktoré dokážu účinne fungovať nezávisle od organizačných a národných hraníc. V tejto oblasti je nevyhnutné chápať rivalitu a prekonávať odstredivé tendencie byrokratickej politiky a vedieť reagovať aj na iné zdroje organizačnej rezistencie voči zmenám v rámci organizácií i medzi nimi navzájom. Na inter-organizačnej úrovni nemožno urobiť ostrú čiaru medzi vládnutím/správou vecí verejných (angl. governance) a verejným manažmentom (angl. public management). Ide jednoducho o dve strany jednej mince. Proces budovania nových systémov a štruktúr vládnutia vrátane tých, ktoré súvisia s adaptáciou národných administratív na podmienky členstva v EÚ, možno chápať ako manažment zmien (angl. management of change) vo veľkom merítke.

109. Riadenie európskych záležitostí vyžaduje rozvíjanie stále komplexnejšej siete spojení siahajúcej smerom k inštitúciám EÚ na jednej strane a k domácej administratíve na strane druhej. Kľúčovým manažérskym problémom, pred ktorým dnes kandidátske krajiny stoja, je zdokonalenie kapacít pre riadenie interdependencií (vzájomných závislostí) národných a európskych úrovní. Nejestvuje žiadny recept na rozvoj týchto kapacít, ktorý by bol

---

<sup>5</sup> Opatrenia tzv. druhého piliera sa týkajú spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, kým tzv. tretí pilier zahŕňa súdnicstvo a vnútornú politiku.

aplikovateľný na všetky krajiny. Situácia jednej krajiny bude asi vyžadovať vybudovanie kapacít pre riadenie určitých čiastkových politík, zatiaľ čo v iných krajinách už takéto kapacity môžu dávnejšie existovať. Biela kniha o jednotnom trhu naliehavo odporúčala, aby každá krajina prevzala vlastnú zodpovednosť za formuláciu svojho vlastného prístupu. Napriek rozdielom však prístupový proces predsa len vyžaduje rozvinutie určitých kľúčových kapacít. Zámerom tohto príspevku je identifikovať strategické otázky spoločné pre všetky kandidátske krajiny a posúdiť možnosti riešenia, ktoré majú tieto krajiny k dispozícii v rámci prístupového procesu s vyhlídkami prípadného členstva v EÚ.

110. Zvlášť keď uvažujeme o prístupe krajín SVE k rokovaniam o vstupe do EÚ, je stále jasnejšie, že je životne dôležité pamätať aj na iný typ kapacít, ktoré sú kriticky dôležitými a zároveň extrémne vzácnymi: kapacity pre budovanie kapacít (angl. capacity-building capacities). Nielenže je dôležité vedieť, aké kapacity sú potrebné pre zapojenie národných administratív do úloh súvisiacich so vstupom a členstvom v EÚ, ale zároveň je dôležité vedieť, ako tieto kapacity budovať a rozvíjať. Z väčšej časti je rozvoj týchto kapacít záležitosťou učenia sa na vlastných skúsenostiach. To však neznamená, že by to malo prebiehať výlučne metódou pokusov a omylov. Možno zohľadniť a využiť aj skúsenosti iných krajín v súčasných i predchádzajúcich vlnách rozširovania. Samozrejme, v konečnom dôsledku musí každá krajina sama rozhodnúť o svojom ďalšom postupe. Avšak celková efektívnosť, s akou rozvíja tie správne kapacity pre zvládnutie výzvy vstupu, vo veľkej miere závisí od účinnosti, s akou sa učí voliť medzi tým, čo funguje, a tým, čo nefunguje, vychádzajúc zo svojich vlastných skúseností či skúseností iných. Kapacity pre budovanie kapacít vyžaduje sofistikovanejší prístup – viac ako okamžité odmietnutie (“to vymysleli iní!”) alebo nekritické napodobňovanie toho, čo sa robí inde. V tomto príspevku sa pokúsime načrtnúť východiskový rámec pre podporu “procesu učenia sa” (angl. lesson-learning) a efektívnejšiu aplikáciu poznatkov založených na relevantnej skúsenosti.

### 3. Štvrtá vlna

111. Z dlhodobej perspektívy začlenenie krajín SVE do EÚ predstavuje štvrtú vlnu rozširovania. Prvá (tzv. západná) vlna so sebou priniesla Dánsko, Írsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska. V druhom (tzv. južnom) rozšírení sa pridali Grécko, Portugalsko a Španielsko. V tretej vlne sa začlenila EFTA (tzv. severné rozšírenie) zahŕňajúca Fínsko, Švédsko a Rakúsko (pravda, ak možno Rakúsku prisúdiť čestný titul severskej krajiny). S každou ďalšou vlnou rozširovania kandidátske krajiny sa museli vyrovnávať so stále náročnejšími politickými záväzkami a vyššou administratívnou zodpovednosťou. Vo svojej podstate je to fakt, o ktorom sa nedá vyjednávať. Základným predpokladom členstva je to, že každá nová skupina kandidátskych krajín akceptuje a zohľadňuje integračný pokrok dosiahnutý už etablovanými členskými štátmi. V historickej perspektíve to znamenalo, že každý budúci členský štát musel vynakladať stále väčšie investície do posilnenia svojich administratívnych kapacít a adaptácie svojej politickej a administratívnej infraštruktúry zodpovedajúce dosiahnutej úrovni európskej integrácie.

112. Štvrtá (tzv. východná) vlna rozširovania bude vôbec tou najobťažnejšou tak pre kandidátske krajiny ako aj pre EÚ samotnú. Existujú tri hlavné pramene tejto komplexnosti. Tým prvým je jednoducho množstvo krajín, ktoré sú do tohto procesu zapojené. Aj keď sa rokovania o podmienkach vstupu vedú v zásade s každou krajinou oddelene, je očividne problematické vyhovieť tak veľkému počtu kandidátov. Vstupné procedúry boli vyvinuté v rámci predošlých rokovaní o vstupe, i keď aj tieto sa musia upravovať v závislosti od nových

okolností. Návrh a vývoj základného rámca pre rokovania o vstupe a niektoré špecifické inovácie pre súčasné kolo rozširovania sú predmetom diskusie v práci autorov Nicolaides a Raja Boean (1997). Druhým prameňom komplexnosti sú samotné ťažkosti spojené s plnením kodanských kritérií a rozvíjaním manažerských kapacít potrebných pre udržanie výkonnosti vlády v podmienkach plného členstva. Kandidátske krajiny musia vynaložiť veľa úsilia, aby ich administratívne systémy a riadiace štruktúry zodpovedali náročným štandardom. Latka požiadaviek na členstvo sa od relatívne hladkého začlenenia Rakúska, Fínska a Švédska posunula dokonca ešte vyššie. Predtým ako dôjde k pripojeniu akýchkoľvek nových členov, cena vstupu sa dokonca ešte zvýši vďaka potvrdeniu realizácie súčasných záväzkov smerom k ďalšiemu prehĺbovaniu integrácie v nadchádzajúcom období.

113. Po tretie, na strane EÚ sa jasne ukazuje, že jej inštitucionálna reforma je pre perspektívne rozširovanie nevyhnutná. EÚ prerástla inštitucionálny rámec, ktorý bol pôvodne vytvorený pre obmedzené potreby šiestich členských štátov. Preukázal však len veľmi nízku schopnosť štruktúrnej reformy. Termín “absorbčná kapacita”, ktorý sa stal pred časom veľmi populárnym, nie je schopný obsiahnuť komplexnosť štruktúrnych zmien nevyhnutných pre expanziu smerom k niečomu, čo sa bez straty na efektívnosti blíži dvojnásobku súčasnej členskej základne. Hoci to nie je účelom tohto príspevku, je na mieste spomenúť, že EÚ vykazuje značný “deficit manažmentu” (angl. management deficit), ktorý je potrebné naliehavo riešiť. Účastníci Medzivládnej konferencie z roku 1996 sa zväčša vyhýbali týmto náročným otázkam inštitucionálnej reformy i napriek tomu, že k ich riešeniu boli explicitne vyzvaní. Riešenie inštitucionálnych nedostatkov a slabín nemožno dlhodobo odsúvať bez toho, že by sa tým vážne nepoškodilo fungovanie existujúceho systému a nenarušil proces rozširovania. Niet pochybností o politických ťažkostiach, ktoré to vyvolá medzi členskými štátmi a inštitúciami EÚ. Napriek tomu sa pred potrebou fundamentálnej reformy hlavných politik a inštitúcií nedá utiecť. Ide o zvláštnu situáciu, keď kandidátske krajiny dnes rokujú o zapojení sa do systému, ktorý sa ich vstupom bude meniť dosť nepredvídateľným spôsobom.

#### **4. (Posilnená) predvstupná stratégia**

114. Vyššie popísané okolnosti značne odlišujú prichádzajúcu vlnu rozširovania od tých predošlých. Tieto ťažkosti boli rozpoznané v podobe zverejnenia predvstupnej stratégie na essenskom summite (v decembri 1994). Štyrmi hlavnými prvkami tejto stratégie sú Európske dohody, štruktúrované vzťahy (štruktúrovaný dialóg) s inštitúciami Únie, program Phare a program vychádzajúci z Bielej knihy Európskej komisie o vytvorení vnútorného trhu. Všetky sú odlišné svojím rozsahom a účelom a medzičasom boli predmetom vývoja. Európske dohody sú asociačnými dohodami uzatvorenými s jednotlivými národnými vládami. Štruktúrovaný vzťah predstavuje rámec pre rozvíjanie multilaterálneho dialógu medzi skupinou pridružených krajín a inštitúciami EÚ s cieľom budovať vzájomnú dôveru a preskúmať oblasti spoločného záujmu. Phare je hlavným zdrojom finančnej asistencie v rámci predvstupnej stratégie. Program Bielej knihy je nastavený nad rámec aproximácie legislatívy pre vnútorný trh takým spôsobom, aby podnecoval rozvoj administratívnych kapacít potrebných pre jej implementáciu.

115. Zámerom je zahrnúť tieto štyri prvky v modifikovanej a koherentnejšej podobe do posilnenej predvstupnej stratégie sformulovanej v dokumente Európskej komisie s názvom Agenda 2000 (pozri najmä oddiel II, s. 3-12). Stojí za to odcitovať posledný odstavec, ktorý nám dáva obraz o rozsahu a ambíciách projektu najbližších rokov:

“Na rozdiel od tých predošlých ďalšia vlna rozširovania núti Európsku úniu skĺbiť – v celkovom prístupe sformulovanom v rámci posilnenej predvstupnej stratégie – nástroje na podporu všetkých žiadateľských krajín a vedenie rokovaní o vstupe bez ohľadu na termín prijatia tej ktorej krajiny a spôsobom, ktorý dá celému projektu potrebnú kompaktnosť. Takto posilnená predvstupná stratégia – ak sa bude realizovať správne – dá všetkým zainteresovaných stranám záruku dobre pripraveného vstupu a podporí riešenie problémov vyvolaných procesom rozširovania tým, že sa zabráni opakovanému utiekaniu sa k dlhým prechodným obdobiam, ktoré by mohlo ohroziť *acquis* a súdržnosť Únie.” (*Agenda 2000, Vol. II, p.12, European Commission DOC197/7*).

116. Koherentnosť sa vyžaduje na úrovni každej kandidátskej krajiny. Každá musí na seba prevziať zodpovednosť za adaptáciu a rozvoj svojich vlastných systémov a štruktúr smerom k naplneniu požiadaviek pre získanie členstva. Koherentnosť je tiež požiadavkou na všetky kandidátske krajiny, aby zaistili, že celý prístupový proces bude čitateľný, pokojný a koordinovaný. Dôležitým vedľajším efektom riadenia prístupového procesu koherentným spôsobom je to, že dôkladná príprava pred vstupom zminimalizuje potrebu bezpočtu dlhých prechodných období (provizórií), ktoré by následne mohli skomplikovať a narušiť riadenie politik EÚ.

117. Jeden aspekt tejto posilnenej predvstupnej stratégie bol už istú dobu známy - reorientácia programu Phare. Bol rámcovo popisovaný ako prechod od prístupu orientovaného podľa požiadaviek žiadateľa o vstup do EÚ (angl. demand-driven approach) smerom k prístupu orientovaného podľa požiadaviek budúceho členstva v EÚ (angl. accession-driven approach). Selekcia, manažment a evaluácia projektov budú zamerané na podporu pripravenosti kandidátskych krajín na vstup. Aby sa podporila väčšia koherentnosť na národnej úrovni, je zámerom mať síce menej avšak väčších projektov v každej krajine. Projekty budú vyberané na základe napĺňania potrieb identifikovaných v Posudku Európskej komisie. Manažment projektov bude podľa možnosti delegovaný na vládu zainteresovanej krajiny s tým, že Komisia stanoví podmienky pre monitoring a finančnú disciplínu. Táto zmena neimplikuje len postupné preberanie väčšej zodpovednosti vládami kandidátskych krajín, ale tiež koordinovanejší a disciplinovanejší prístup k riadeniu na strane aparátu Európskej komisie. Reformy interného finančného manažmentu Komisie majú za cieľ podporiť toto nové smerovanie.

118. Otázka koherentnosti vo všetkých kandidátskych krajinách bola adresovaná aj z iného hľadiska. S ohľadom na rozdielnosť medzi krajiny pokiaľ ide o problémy a priority Agenda 2000 identifikovala “budovanie inštitúcií” a “harmonizácia ekonomickej aktivity so štandardom Spoločenstva” ako dve spoločné témy posilnenej predvstupnej stratégie. Tá prvá je odrazom poznania, že aproximácia zákonov je iba prvým krokom na ceste implementácie *acquis*. Implementácia si vyžaduje disponovať infraštruktúrou verejnej správy spolu so zručnosťami, štruktúrami a systémami potrebnými pre zaistenie súladu so štandardami a požiadavkami EÚ. harmonizácia ekonomickej aktivity so štandardom Spoločenstva si zase vyžiada značné nové investície. Bez nových investícií do fyzického kapitálu by pravdepodobne boli pripustené dlhšie prechodné obdobia a mnohé výnimky z dodržiavania štandardov. Toto má taktiež dôsledky pre verejnú správu, pretože realizácia regulačných opatrení si vyžaduje, aby kompetentné orgány budovali nové vzťahy so podnikmi, ktorých sa to týka.

119. Aj keď sa rokovania o vstupe začínajú až začiatkom roku 1998, najoptimistickejším termínom vstupu nových členských štátov je rok 2002. Je ale viac ako pravdepodobné, že tieto rokovania budú prebiehať dlhšie. V každom prípade by sa dalo povedať, že tento proces prebieha už niekoľko rokov prostredníctvom podpisu asociačných dohôd s jednotlivými krajinami a vytvorenia štruktúrovaného vzťahu, ktoré mali pridružené krajiny priviesť do multilaterálneho rámca komunikácie s inštitúciami EÚ a členskými štátmi. Napriek svojmu praktickému i symbolickému významu ide len o prípravné kroky. Treba prejsť ešte veľmi dlhú cestu. Nič sa nezíska tým, keď sa budú podceňovať požiadavky na vstup kandidátskych krajín alebo vytvárať nerealistické očakávania ohľadom rýchlosti nadobudnutia plného členstva. Rýchle rozhodnutie o vstupe s podmienkami a rozšírenými medzietapami (prechodnými obdobiami) by mohlo v skutočnosti mať negatívne dlhodobé účinky. Tou dôležitou úlohou nie je fixácia konkrétneho termínu vstupu, ale to, aby kandidátske krajiny boli adekvátne pripravené na podmienky členstva.

120. Hoci rozširovanie EÚ možno chápať ako určitú skupinovú postupnosť vln, prístupové rozhovory sa vedú s každou žiadateľskou krajinou oddelene. To však neznamená, že pri tom neprebíha žiadna koordinácia a komparácia medzi žiadateľskými krajinami alebo v rámci inštitúcií EÚ. Práve naopak, veľmi citlivo sa posudzuje relatívny pokrok, ktorý sa dosiahol. Nedávne reakcie na Posudky EK ohľadom súčasných kandidátov to celkom jasne ilustrujú. V konečnom dôsledku sa rozhodnutia a dohody budú robiť s každou krajinou individuálne. No kým ten čas príde, bude sa musieť vykonať kvantum prípravných prác s tým, že EÚ paralelne posudzuje žiadosti viacerých kandidátov. Identifikovanie skupiny najlepšie pripravených krajín je krokom smerom k hladkému zvládnutiu prístupového procesu.

## **5. Riadenie rokovaní o vstupe: pred zasadnutím za rokovací stôl**

121. Pred ďalšími úvahami nad stratégiou budovania kapacít ako takou je nevyhnutné uviesť niekoľko všeobecných poznámok k celému procesu riadenia rokovaní o vstupe. Ako sme ilustrovali vyššie, rokovania o vstupe majú ďaleko od populárnej stereotypnej predstavy uzavierania obchodov za rokovacím stolom medzi jednotlivcami, ktorí strhávajú víťazstvo na svoju stranu vďaka svojej presvedčivosti, chytrosti a sile osobnosti, alebo sú porážaní hrubou, rafinovanou a potmehúdkou taktikou svojich protivníkov. V takom kontexte by mal manažment asi veľmi málo spoločné s úspechom či zlyhaním. Avšak kontext rokovaní o vstupe je celkom odlišný. Úspech týchto rokovaní je kriticky závislý od (ich) dobrého manažmentu.

122. Dôvodom je jednoducho zložitosť tejto úlohy. Hlavní vyjednávači nie sú samostatne konajúcimi jednotlivcami; je nemožné, aby mal jediný človek prehľad – nehovoriac už o kontrole – nad celým procesom. Riadenie rokovaní o vstupe nie je tiež ani čisto diplomatickou záležitosťou spadajúcou pod ministerstvo zahraničných vecí. Hlavní vyjednávači (angl. chief negotiators) sú vedúcimi vyjednávacích tímov. Úspech závisí od sústavne zladovaného úsilia a dobre organizovanej tímovej práce. Nevylučuje to síce vplyv sily osobností, preda len ho však významne limituje. Ministerstvo zahraničia hrá obvykle vedúcu úlohu, široké dôsledky členstva v EÚ však znamenajú, že aj mnohé ďalšie ministerstvá prejavujú legitímny záujem a aktívne sa zapájajú. Vynucuje si to celý proces reorganizácie na ministerstvách i vo vzťahoch medzi nimi. Ak má ministerstvo zahraničných vecí ťažkosti s adaptáciou na nové podmienky v prostredí EÚ, bude to mať rušivý dopad na úsilie celej vlády (Christensen, 1996). Zmazávanie hraníc medzi zahraničnou a vnútornou politikou je jednou zo špecifických črt prístupového procesu. Nutnosť rokovať o toľkých



vzájomne súvisiacich otázkach, ktoré bolo predtým možné považovať za relatívne samostatné témy, významne zvyšuje potrebu starostlivej prípravy a užšej koordinácie. Každá administratívna slabina alebo nedoriešená politická nezrovnalosť celkom určite vyjde na povrch v momente, kedy treba zaujať záväzné a neodvolateľné národné pozície. Európska integrácia by mala viesť k aktívnemu zapájaniu sa a účinnej kooperácii jednotlivcov z rozličných vládnych postov. Aby k tomu aj vskutku dochádzalo, vlády kandidátskych krajín musia výrazne rozšíriť svoje kapacity. Obrovský balík času a úsilia, ktorý sa do rokovaní investuje, sa skonzumuje takpovediac “prichádzaním k rokovaciemu stolu” (Stein, 1989). Dôkladná príprava je tu naozaj základom, čo znamená, že oproti populárnym stereotypným predstavám vyjednávači strávia najviac času rokovaniami vo svojom vlastnom tábore. Záverečná fáza odohrávajúca sa za rokovacím stolom predstavuje “vrchol ľadovca” negociačného procesu.

123. Je užitočné rozlišovať medzi interným procesom prípravy a externým procesom predbežného vyjednávania. Príprava v rámci vlády má zaistiť, že vyjednávači majú správne inštrukcie a sú schopní účinne reprezentovať národné záujmy v momente, keď zasadnú za rokovací stôl. Táto príprava zahŕňa podrobnú technickú analýzu potrebnú pre pochopenie otázok a problémov. Zahŕňa tiež zhodnotenie dôsledkov rôznych opatrení pre účely formulácie národných cieľov, stratégií a taktík v rámci vyjednávania. Veľká časť práce v rámci prípravy na rokovania o vstupe je teda v tomto zmysle “domácou úlohou”. Vrcholoví vyjednávači zaangažovaní v predchádzajúcich vlnách rozširovania uvádzali, že strávili oveľa viac času vyjednávaním so zástupcami svojej vlastnej vlády, aby sa zredukovali oblasti neistoty a vyriešili vnútorné rozdiely, ako samotnou reprezentáciou svojich vlád v rámci rokovaní.

124. Ruka v ruke s prípravami vo vnútri vlády prebieha externý proces predbežných rokovaní so zástupcami druhej strany s cieľom stanoviť rámec a základnú agendu samotných rokovaní. Predbežné rokovania vytvárajú prostredie pre vyjednávanie bez toho, že by určovali jeho výsledok. Inštitút štruktúrovaného dialógu a nadchádzajúca Európska konferencia (12. marec 1998) by mali poskytnúť nosnú konštrukciu pre predbežné rokovania spolu s Partnerstvom o vstupe, o ktorom budeme diskutovať v odseku 6. Prípravy a predbežné rokovania sú interaktívnymi procesmi. Vyjednávači musia neustále registrovať spôsoby, akými zmeny v negociačnom prostredí môžu ovplyvniť interné prípravy a naopak. Hoci Agenda 2000 určila niektoré všeobecné parametre, naďalej tu ostáva viacero nezodpovedaných otázok ohľadom agendy predbežných rokovaní. Napríklad: Ako budú Partnerstvá o vstupe štruktúrované a organizované?

125. Vyjednávači musia zohľadňovať aj dve ďalšie charakteristické črty rokovaní o vstupe. Po prvé, spektrum problémov a záujmov je široké a stále sa zväčšuje. Úspešné rokovania vyžadujú tímovú prácu, aby bola pokrytá každá relevantná problematika a aby sa všetky rozdiely a rozpory zosúlادili natoľko, že vyjednávači budú môcť prezentovať konzistentnú predstavu národných záujmov. Už v tomto smere existujú aj určité skúsenosti. Všetky krajiny SVE museli čeliť tomuto problému vtedy, keď sa rozhodovali o tom, ako pridelovať zodpovednosť za konkrétne kapitoly Bielej knihy. Keďže dochádza k prekrývaniu úsekov pôsobnosti (t. j. interdependencii), po rozhodnutí o delbe práce medzi ministerstvami a inými organizáciami museli tieto krajiny riešiť aj problém koordinácie. Aké lekczie priniesla táto skúsenosť? Po druhé, kvôli silnej tendencii chápať negociáciu ako súťaživú hru na víťazov a porazených sa môže stratiť zo zreteľa fakt, že rokovania o vstupe sú v princípe rokovaniami o integrácii. Hoci je vždy možné v rámci rokovaní vyzorovať aj prvky súťaživosti a konfliktu, špecifickou črtou rokovaní o vstupe je to, že ich primárnym cieľom je pomôcť

kandidátskym krajinám dostať sa na úroveň, ktorá je potrebná pre efektívne členstvo v EÚ, a definovať podmienky, na základe ktorých sa môžu pripojiť. V určitých smeroch sa tieto rokovania podobajú viac manažérskeho auditu (angl. management audit) ako konvenčnému medzinárodnému vyjednávaníu. Zároveň však treba dodať, že sotva tiež zodpovedajú konvenčným predstavám o manažérskom audite.

126. Spôsob, akým majú tieto rokovania prebiehať, odzrkadľuje špecifické okolnosti krajín SVE ako krajín prechádzajúcich hlbokou politicko-ekonomickou transformáciou, ktorá formuje nové ústavné podmienky, systémy vlády a hospodárstva. Táto vlna nie je len najväčšou pokiaľ ide o počet kandidátskych krajín, ale zároveň tu existuje veľmi veľká štruktúrna medzera medzi nízkou výkonnosťou vládneho aparátu v krajinách SVE na jednej strane a zvýšenými nárokmi, ktoré rýchly postup integrácie v poslednom desaťročí kladie na administratívne kapacity členských štátov. Značné finančné a rozpočtové obmedzenia bránia intenzívnejšiemu rastu zdrojovej základne. Túto situáciu ďalej komplikuje fakt, že štvrtú vlnu rozširovania nemožno realizovať v rámci existujúceho inštitucionálneho rámca EÚ. Zásadná štruktúrna reforma je dnes už nevyhnutnosťou. Medzivládna konferencia z roku 1996 sa tejto otázke nevenovala, hoci práve toto malo byť pôvodne jej poslaním.

## **6. Konštruovanie Partnerstiev pre vstup (Accession Partnerships)**

127. Agenda 2000 zaviedla pojem "Partnerstvá pre vstup" ako jeden z kľúčových prvkov posilneného prístupového procesu. Bude užitočné podrobnejšie sa sústrediť na to, čo asi táto integračná koncepcia znamená v praxi jednak z hľadiska jej základného posolania a jednak ako na jeden zo spôsobov, ako je možné posilňovať kapacity pre budovanie kapacít. Kapacity, o ktoré nám tu ide, sa týkajú plánovacej schopnosti pružne definovať role, ktoré krajiny SVE a EÚ hrajú v rámci prístupového procesu.

128. Zámerom Partnerstva o vstupe je pospájať všetky formy asistencie dostupnej pre každú z kandidátskych krajín do koherentnej podoby a skoncentrovať jej čerpanie do priorit v oblasti implementácie *acquis communautaire*. V budúcnosti by mal výber projektov a rozvoj programov odrážať špecifické potreby a okolnosti každej z kandidátskych krajín. Zámerom je prostredníctvom tejto schémy rozvinúť v horizonte rokov 1997-1998 národné programy, ktoré umožnia každej krajine rýchlejšie a účinnejšie napredovať pri budovaní kapacít potrebných pre plnenie záväzkov členstva v EÚ.

129. Partnerstvá pre vstup majú teda byť trvalým príspevkom k "europeizácii" správy vecí verejných v kandidátskych krajinách. Ich účelom je organizovať a akcelerovať proces prípravy kandidátskych krajín na podmienky členstva v EÚ a umožniť im tak fungovať ako plnohodnotným členským štátom. Europeizácia však nie je niečo, čo sa končí v momente vstupu. Ide o kontinuálnu líniu fungovania každého členského štátu. Členstvo neznižuje nároky na národné vlády, zvyšuje ich. V protíváhe k bežným nesprávnym predstavám pokrok európskej integrácie vyžaduje od národných vlád skôr viac ako menej. V rámci viac - úrovnňového systému správy vecí verejných, ktorý sa dnes v Európe formuje, členské štáty musia zvládnuť záväzky a pracovnú záťaž vyplývajúce z dodatočných európskych politík. Kandidátske krajiny musia rátať s tým, že na seba preberajú tie isté záväzky a že sa navyše musia pripraviť aj na prevzatie záväzkov budúcich.

130. Symbolicky povedané, Partnerstvá pre vstup predstavujú začiatok novej etapy vo vzťahoch medzi krajinami SVE a EÚ na ceste k získaniu členstva v nadchádzajúcich rokoch.

Ale v čom vlastne spočíva ich pridaná hodnota? Je dôležité zanechať jazyk politického symbolizmu a posúdiť možnosti pozitívneho vplyvu Partnerstva pre vstup na prax riadenia prístupového procesu. Inak hrozí nebezpečenstvo, že sa tento termín stane len prázdnu politickou rétorikou. Čo je však horšie, môže sa stať zdrojom zmätku, pretože dvojznačnosti a nesprávne chápanie prekážajú v ceste vytváraniu zdravých pracovných vzťahov. Rôzne interpretácie toho, čo "partnerstvo" znamená, môžu viesť k frustrácii a neproduktívnym konfliktom. Jasnosť a konzistentnosť sú o to dôležitejšie, že táto nová koncepcia je už totiž reakciou na predošlú nespokojnosť. Manažérske praktiky v minulosti nedokázali dostatočne reagovať na inherentnú komplexnosť úlohy usmerňovať prístupový proces a koordinovať úsilie mnohých zainteresovaných organizačných aktérov.

131. Dnes už jestvuje prinajmenšom určitý základ pre ďalší rozvoj. Všeobecné princípy, na ktorých sú Partnerstvá pre vstup založené, sa zdajú byť jasné. Predpoklad spoločnej zodpovednosti a spoločných záväzkov za rozvoj kapacít na strane každej z kandidátskych krajín a na strane komisie je implicitne obsiahnutý v chápaní partnerstva samotného. Lepšia organizácia oboch partnerov je základným predpokladom konštruktívneho partnerstva. Ani komisia, ani vláda kandidátskej krajiny nie sú samostatnými monolitickými entitami. Aby mohla prebiehať vzájomná spolupráca, každý z partnerov potrebuje posilniť svoju vlastnú internú organizáciu. Zo strany EÚ sa uznáva potreba koherentnejšieho prístupu k vzťahom s kandidátskymi krajinami ako bol v minulosti. Interný manažment Komisie je potrebné zmeniť, aby sa posilnila vzájomná súčinnosť aktivít rôznych generálnych riaditeľstiev (DG) v rámci (štruktúrovaného) vzťahu s každou krajinou. To nevylučuje decentralizáciu a rozvoj individuálnych kontaktov z iniciatívy rôznych DG s každou takouto krajinou. Predpokladom je potom väčšia oddanosť veci v oblasti koordinácie zo strany Komisie, aby sa zaistilo, že rozličné iniciatívy budú súčasťou ľahko rozpoznateľného spoločného postupu, ktorý časom nezdegeneruje do zmätku a konfliktov z dôvodu prekryvania úloh, duplikácie alebo nerozpoznania medzier či nedbalosti.

132. Tak ako je dôležité, že hovorí Európska Komisia unisono v rámci rozhovorov s určitou krajinou, rovnako je podstatné, aby národná vláda vystupovala jednohlasne voči Komisii a ostatným partnerom v rámci prístupového procesu. Súčinnosť vo vnútri vlády je životne dôležitá, ak sa má zabezpečiť, že národné záujmy budú dobre zafinované a účinne zastupované. Ak už nič iné, kvôli množstvu a rôznorodosti záujmov, ktoré sú v hre, je koordinácia na národnej úrovni zložitejšou úlohou v porovnaní s jej výkonom na úrovni EK. (Je však potrebné uviesť, že Komisia musí vytvoriť toľko koordinačných subsystémov medzi DG, koľko je kandidátskych krajín). Navyše sa táto zložitosť znásobuje tým, že koordinácia sa vyžaduje tak pre účely formulácie európskych politík, ako aj pre fázu implementácie schválených programov a projektov. Napokon, Partnerstvá pre vstup si vyžadujú koherentnejší prístup zo strany kandidátskych krajín samotných. Základným cieľom je postupne preniesť viac zodpovednosti na vlády krajín SVE pri navrhovaní budúcich programov, ktoré poskytujú rámec pre selekciu a riadenie podporných projektov.

133. Vnútna organizácia Komisie v rámci vzťahov s každou krajinou a vnútorná organizácia samotných národných vlád vo vzťahu ku Komisii sú predpokladom efektívnosti Partnerstva pre vstup. Funkciou Partnerstva pre vstup *per se* je pomôcť kandidátskym krajinám formovať rozhranie (interface) medzi národnou a EÚ úrovňou a asistovať im pri rozvíjaní kapacít pre výkon manažérskych úloh, ktoré vyvstávajú na prieniku záujmov. S tým následne súvisia ďalšie otázky týkajúce sa organizácie a manažmentu na rôznych úrovniach.

## 7. Modely partnerstva

134. Byrokracie majú tendencie smerom k štandardizácii. Pri danom počte kandidátskych krajín bude pravdepodobne Komisia tlačena k tomu, aby s každou z nich zaobchádzala rovnakým spôsobom. Hoci by to bolo administratívne pohodlné a navonok férové, nemuselo by to byť automaticky aj efektívne. Neodzrkadľovalo by to rôznorodosť kandidátskych krajín. Tieto krajiny majú rôzne potreby – ako čiastočne vidieť aj z Posudkov EK. Návrh podoby Partnerstva pre vstup by mal tieto rozdielnosti zohľadňovať. Neznamená to, že by sa k nim malo pristupovať nesystematickým *ad hoc* spôsobom. Partnerstvo pre vstup je strategickou alianciou, v rámci ktorej sa zodpovednosť postupne presúva na vládu kandidátskej krajiny. Zaistenie jej efektívnosti ako istého módu riadenia predpokladá vyjasnenie príslušných úloh, ktoré majú hrať Komisia a vlády kandidátskych krajín. Keďže Partnerstvá pre vstup sú ešte stále v počiatočnom štádiu rozvoja, možno stojí za to naznačiť niektoré východiská a prediskutovať spôsoby, akými možno tieto požiadavky naplniť. Obmedzíme sa tu len na hrubý náčrt. Detailná štruktúra reálne fungujúcich formátov zahŕňa sieť tuctov organizácií.

135. Bez nároku na úplnosť a originalnosť bude užitočné sústrediť sa na tri modely partnerstva: princípál-agent, nákupca-dodávateľ a profesionál-klient. Po prvé, partnerstvá sú niekedy založené na modely princípál-agent. V podstate ide o hierarchický vzťah, v ktorom sa ciele a prostriedky určuje princípál a ich implementácia zo strany agenta je pod úzkym dohľadom a monitorovaním. Štandardné modely a metódy riadenia podľa cieľov (angl. management by objectives) sú tým, čo tomuto typu partnerstva dáva funkčnosť. Keďže je harmonizácia s veľkým balíkom legislatívy EÚ podstatnou časťou prístupového procesu, partnerstvá založené na vzťahoch tohto typu sú veľmi zložité. Udržiavanie hierarchického vzťahu, v ktorom sú kandidátske krajiny v podstate partnermi-začiatníkmi, je však len jednou – perspektívne sa zmenšujúcou – časťou Partnerstva pre vstup.

136. Druhým modelom, ktorý je dobre známy z mnohých nedávnych reforiem verejnej správy vo svete, je partnerstvo nákupca-dodávateľ. Ide o kvázi obchodný vzťah, v rámci ktorého partneri uzavrujú “zmluvu o výkonoch” založenú na platbách za služby. Nevzťahuje sa to priamo na vzťahy medzi EÚ a krajinami SVE. Medzi nimi totiž neexistuje dodávateľsko-odberateľský vzťah, na ktorom by sa dal založiť takýto zmluvu o výkonoch. Existuje však komplexnejšia sieť výmenných partnerských vzťahov, v rámci ktorých sa krajinám SVE poskytujú určité služby (tretími stranami na viac alebo menej komerčnom základe) s tým, že Komisia v nich hrá úlohu sponzora. Jednou z nevýhod takéhoto formátu Partnerstva pre vstup je to, že zmluvný prístup nadhodnocuje stupeň istoty, ktorý možno zakomponovať do vzájomných dohôd a následne sa tým podceňuje rozsah, do akého musia byť zmluvné výkony neustále monitorované a riadené. Hoci existujú oprávnené výhrady k tomu, či vzťahy “nákupca-dodávateľ” sú alebo by mali byť hlavným základom Partnerstva pre vstup, tvoria nesporne dôležitú zložku celého procesu rozvoja kapacít.

137. Tretím modelom partnerstva odlišným od dvoch predchádzajúcich je model “profesionál-klient”. V tomto prípade vzťah vychádza z diagnózy potrieb klienta a aplikácie profesionálnych znalostí na riešenie problémov a proces zdokonaľovania kapacít. Partnerstvo “profesionál-klient” predpokladá zvládnutie nestabilnej zmesi, ktorú tvorí na jednej strane potreba profesionálnej autonómie a na strane druhej stupeň lojality klienta. Týka sa to najmä prípadov, keď rozvoj kapacít zákazníckeho systému je jedným z kľúčových cieľov partnerstva. Tento model partnerstva je relevantný z dvoch hľadísk. Po prvé, existuje mnoho príkladov, kedy je nezávislá priebežná diagnóza potrieb nevyhnutným krokom pri

rozhodovaní o tom, čo by sa malo urobiť, a zároveň účinnosť tohto rozhodnutia závisí od lojality klienta. Predchádzajúce dva modely sú v takejto situácii neadekvátne. Druhý aspekt vychádza z predpokladu, že Partnerstvá pre vstup majú rozvojovú dynamiku. Ich poslaním je budovať kapacity a podporovať nezávislú aktivitu, a nie závislosť. Zatiaľ čo predchádzajúce dva modely sa dokonale hodia pre riadenie špecifických úloh, partnerstvo “profesionál-klient” poskytuje platformu pre posilňovanie kapacít budovania kapacít. Zámerom je postupne sa dopracovať k tomu, že po presune väčšej zodpovednosti budú kandidátske krajiny riadiť svoje vlastné programy. Model “profesionál-klient” ponúka vhodnejší a pružnejší rámec pre zvyšovanie autonómie a zodpovednosti krajín SVE z perspektívy budúceho členstva.

138. Tieto modely partnerstva sa vzájomne nevyklučujú. Neexistuje dôvod, prečo by sa pri navrhovaní Partnerstva pre vstup nemohli kombinovať. Rôznym krajinám budú vyhovovať rôzne kombinácie. Z hľadiska efektívneho výkonu je asi najdôležitejším všeobecným záverom požiadavka, aby partneri v každom prípade chápali a schvaľovali ten typ vzťahu, ku ktorému smerujú. S postupným rozvojom kapacít by sa východiská Partnerstva pre vstup mali z času na čas prehodnocovať.

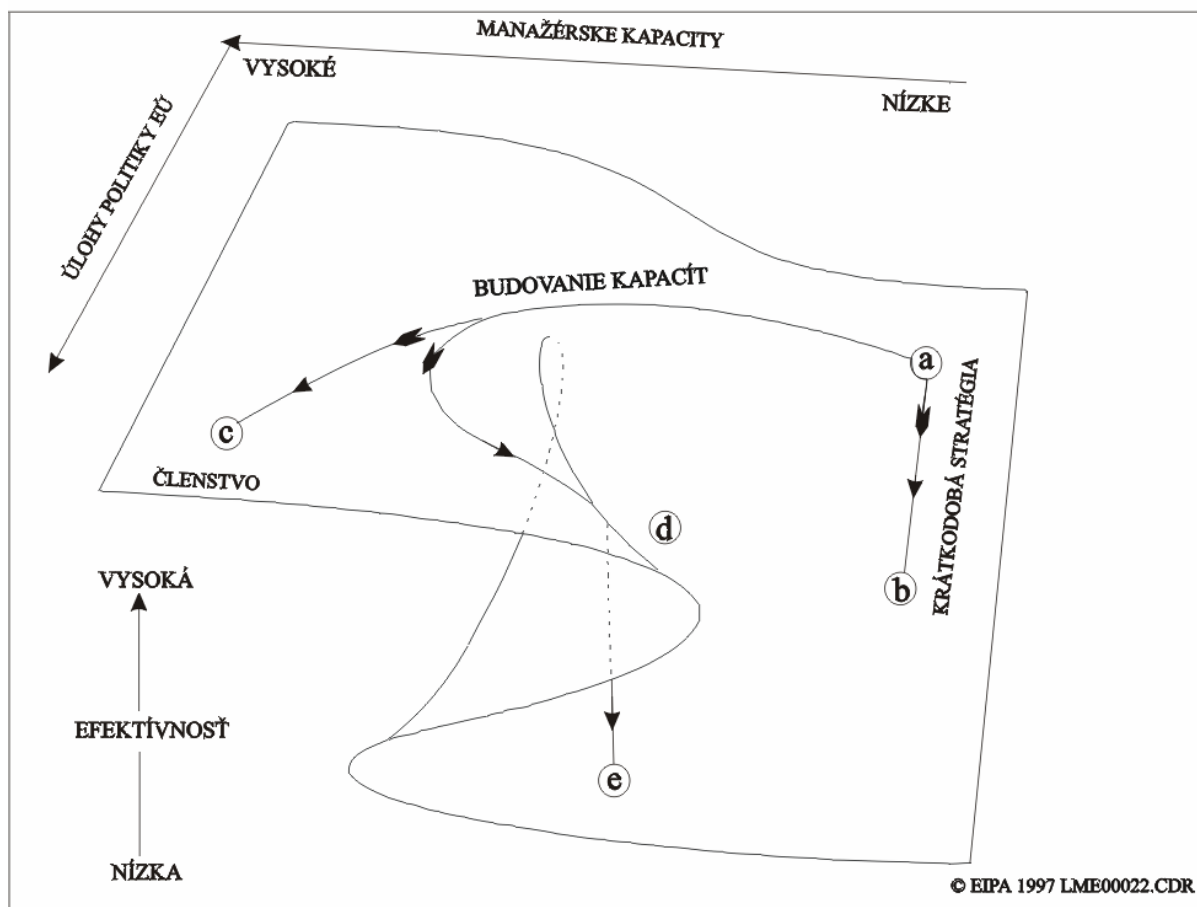
## **8. “Ponáhľať sa pomaly”**

139. Niektoré krajiny SVE boli terčom “šokovej terapie” či “asanačných programov”, ktoré mali za cieľ produkovať veľmi rýchle a dramatické výsledky. Bez ohľadu na zásluhy takéhoto prístupu pokiaľ ide o dosiahnuté ekonomické zmeny, je otázne, či ide o ten najlepší spôsob, akým by sa mali realizovať dôsledné reformy verejného manažmentu či budovať kapacity potrebné pre plnohodnotné a prospešné členstvo v EÚ. Vždy totiž existuje nebezpečenstvo, že povrchný úspech nemožno dlhodobejšie udržať. Neúspechy potom môžu byť politicky škodlivé a v rámci administratívy môžu pôsobiť demoralizujúco.

140. Trpezlivý prístup k budovaniu kapacít obmedzuje možnosti neúspechu a ponúka produktívnejšie dlhodobé vyhliadky. Kľúčom k dlhodobému úspechu je starostlivo vypracovaná stratégia pre udržanie celkovej rovnováhy medzi tempom rozvoja nových kapacít a tempom absorpcie dodatočnej zodpovednosti týkajúcej sa záležitostí EÚ. Pokusy urýchľovať prístupový proces prijímaním zodpovednosti nad rámec existujúcich kapacít zvyšujú riziko preťaženia a prepadu výkonnosti a navyše škodia vonkajšiemu imidžu krajiny tým, že z nej robia nespoľahlivého partnera. Najmä tam, kde je potrebné výrazne zvýšiť výkonnosť – ako je tomu v prípade krajín SVE aspirujúcich na členstvo v EÚ – počiatočný pokrok sa nemusí zdať ako veľmi pôsobivý. “Ponáhľať sa pomaly” je síce oveľa menej politicky prítlačlivou filozofiou ako sľubovanie rýchlych výsledkov, zdá sa však, že poskytuje solídnejšie základy pre dlhodobú efektívnosť.

141. Priložená schéma demonštruje, prečo “ponáhľať sa pomaly” je vhodným prístupom k tvorbe stratégie budovania kapacít. Predpokladá sa, že pri nízkych kapacitách sa vládne siete ľahko preťažia. Reformná stratégia by mala byť starostlivo vypracovaná tak, aby sa zachovávala celková rovnováha medzi tempom rozvoja nových kapacít a tempom absorpcie nových európskych záväzkov. Najmä v prípade prudkého sklonu (krivky v uvedenej schéme) môže preťaženie vládneho systému spôsobiť prepád výkonnosti a pričiniť sa o vážne zlyhanie procesu budovania kapacít.

## STRATÉGIE BUDOVANIA KAPACÍT



142. Krátkodobá stratégia (a-b) vedie k nekritickému preberaniu dodatočných úloh týkajúcich sa politiky EÚ bez toho, že by sa vyvinulo významnejšie úsilie o budovanie kapacít pre ich zvládnutie. V tejto línii nedochádza k žiadnemu rastu efektívnosti. Konkurenčná stratégia (a-d-e) vychádzajúca z filozofie šokovej terapie produkuje rapidne počiatkové výsledky pred tým, ako obvykle dochádza k preťaženiu či kolapsu. Životaschopná dlhodobá stratégia (a-c) zachováva rovnováhu medzi postupným rozvojom manažérskych kapacít a preberaním príslušného podielu zodpovednosti na riadení záležitostí EÚ. Počiatkový pokrok sa môže zdať pomalý, avšak podobne ako v prípade atléta so stupňovaným tréningovým režimom, postupnosť cyklov “výzva-odpoveď” napokon vedie k vyššiemu výkonu bez nadmerného stresu či deštruktívneho preťaženia.

### 9. Päť podmienok úspešnej reformy

143. Reforma vo výkone vlády často začína vysokými očakávaniami a končí zmätkom a sklamaním. Jedným z dôvodov, ktorý sa často cituje, je byrokratická rezistencia voči zmenám. Keďže určitú rezistenciu treba očakávať, reformné stratégie by mali zahrnúť kroky buď na jej prekonanie alebo obídenie. Máme už dostatok poznatkov o hlavných zdrojoch takejto rezistencie voči zmenám na to, aby sme ich dokázali predvídať a navrhnuť spôsoby, ako s nimi zaobchádzať.

144. Vo všeobecnosti sa chybné výsledky zvyknú pripisovať na vrub nedostatku politickej vôle. Predpokladá sa, že politický tlak – nekompromisne vyvíjaný – je všetkým, čo je nevyhnutné na presadenie reforiem. Určite je pravdou, že pri absencii politického záväzku reformy čoskoro strácajú svoj hybný moment. Nedostatok podpory zhora alebo nejednotný politický názor na smerovanie reformy bude podkopávať úsilie o dosiahnutie zmeny. Je však nesprávne konštatovať, že politický záväzok je všetkým, na čom záleží. Politická vôľa je nevyhnutnou, nie však postačujúcou zárukou úspechu reforiem.

145. Čo ďalšie je teda potrebné? Aké podmienky sú základom úspešnej reformy? Ukazuje sa, že účinnosť reforiem závisí od kombinácie piatich podmienok, ktoré sú dané sčasti konkrétnou situáciou a sčasti výsledkom zámerného konania reformátorov a ich politických vodcov. Summa summarum ide o:

- vonkajšie tlaky,
- vnútornú nespokojnosť,
- reformnú stratégiu,
- mechanizmus riadenia reformy,
- spätnú väzbu a evaluáciu.

146. Je prinajmenšom neobvyklé, aby sa určitá organizácia podujala k nejakej zásadnej reorganizácii či reforme bez istých *vonkajších tlakov*. V prípade krajín SVE niet pochybností o tom, že všetky tamojšie vlády sú pod enormným tlakom na uskutočňovanie transformačných reforiem, ktorý pochádza z domácich a zahraničných zdrojov. Problémom kandidátskych krajín je práve nadmerný vonkajší tlak, nie jeho nedostatok.

147. Vonkajším tlakom samotným sa však dosiahne len veľmi málo, ak sa k nemu nepridá aj určitý pocit *vnútornej nespokojnosti*. Vnútorná nespokojnosť – pocit, že veci sa dajú robiť inak a lepšie – je podstatný pre udržanie reformnej motivácie. Politická vôľa môže potom stačiť na odštartovanie reformy. Rozšírený pocit nespokojnosti so status quo pomáha udržať reformu v pohybe. Čo je dôležité, využitie tejto vnútornej nespokojnosti znižuje rezistenciu voči zmenám. Ak takýto pocit nespokojnosti nie je príliš intenzívny, aj pasívna rezistencia postačí na to, aby sa reformy zastavili.

148. Kombinácia vonkajšieho tlaku a vnútornej nespokojnosti podnecuje motiváciu a energiu k zmene bez toho, že by jej dávala aj nejaký jasný účel. Preto je potrebná *reformná stratégia*, aby dala reformnému úsiliu jasný celkový smer. Členstvo v EÚ a rozvoj kapacít pre implementáciu *acquis communautaire* takúto orientáciu ponúkajú. Vyznačujú jasnú cestu vpred. Pritom však ponechávajú značný priestor pre dopracovanie detailov a stanovenie priorít reformnej stratégie, nehovoriac už o otázkach, ktoré tieto ciele vyvolávajú v súvislosti s kapacitami pre riadenie a implementáciu stratégie.

149. To nás privádza k ďalšej podmienke úspešnej reformy – *mechanizmus pre usmerňovanie a riadenie reformného procesu*. V modernom systéme vládnutia je takáto reforma vlastne “manažmentom zmien” – zmien v organizáciách a zmien v pracovných vzťahoch v rámci celých organizačných sietí. Ide o veľmi komplexné a náročné zmeny. Prijímanie zákonov bude mať len veľmi malý efekt, ak chýbajú kapacity pre robenie v podstate mravenčej práce a rozvíjanie programov, ktoré krok za krokom povedú k naplneniu strategických cieľov. Požadované kapacity nemusia mať podobu veľkej (re)organizácie, ktorá centralizuje kontrolné funkcie. Miesto toho môže ísť o malú skupinu s jasnou politickou

podporou, ktorá dokáže uplatňovať decentralizovaný štýl práce. V konečnom dôsledku úspech reformy závisí od veci oddaného úsilia tých, ktorí ju majú realizovať.

150. Napokon, piatou podmienkou úspešnej reformy sú procesy *spätnej väzby a evaluácie*. Tieto sú dôležité tak z politického ako aj manažérkeho hľadiska. Ich prostredníctvom možno reformy politicky zviditeľniť a zároveň tým, ktorí majú riadiacu zodpovednosť, možno dať do rúk prostriedky pre hodnotenie dosiahnutého pokroku. Reformy často strácajú svoj moment hybnosti, pretože postupom času sa znižuje ich politická viditeľnosť a podpora. Spätná väzba a evaluácia poskytujú konkrétne dôkazy a informácie, ktoré možno využiť na zachovanie vnútornej a vonkajšej podpory. Napriek určitým problémom jednou z výhod prístupového procesu je to, že ponúka jasné a politicky významné kritériá pre hodnotenie a urýchlenie pokroku v rámci samoorganizačného procesu reformy.

## **10. Definovanie stratégie budovania kapacít**

151. Pred sformulovaním stratégie pre budovanie kapacít je dôležité stanoviť agendu, ktorá definuje kľúčové problémy spoločné všetkým kandidátskym krajinám. V tomto bode vyvstáva otázka “Čo je strategickým cieľom?” Najmä v situácii nasledujúcej po zverejnení Posudkov EK by sa dalo predpokladať, že odpoveďou bude v mnohých prípadoch “Získať členstvo” či dokonca “Získať členstvo tak rýchlo ako je len možné”. Z hľadiska účelu tejto analýzy sa takéto odpovede v polohe primárnych cieľov ukazujú byť príliš obmedzenými ba hádam až škodlivými. V nasledujúcom texte budeme predpokladať, že adekvátnym strategickým cieľom je *vytvoriť kapacity pre prospešné členstvo v EÚ*. Z tejto perspektívy je potom negociácia vstupu podstatným krokom v rámci celého procesu, skôr ako jeho výsledkom (Metcalf, 1996).

152. Z pohľadu kandidátskej krajiny životaschopnosť tejto stratégie závisí od rozvoja systémov a štruktúr, ktoré jej umožnia negociovať vstup a riadiť členstvo ako aj orientovať jej administratívu pri implementácii súčasných a budúcich politík EÚ. Pre voľbu stabilnej dlhodobej perspektívy v rámci prístupového procesu je užitočné rozlišovať 3 strategické línie budovania kapacít, ktorých vyústením má byť zabezpečenie dlhodobého prínosu členstva v EÚ:

1. Prístupový proces ako proces projektového manažmentu;
2. Prístupový proces ako príprava na členstvo;
3. Prístupový proces a domáca reforma verejného manažmentu.

### **10.1. Prístupový proces ako proces projektového manažmentu**

153. Je užitočné od začiatku chápať negociačný proces ako určitý tréning v projektovom manažmente. Prístupové rozhovory možno považovať za samostatnú úlohu, ktorá je pridelená špecifickej skupine ľudí v rámci vlády v určitej kandidátskej krajine. Všetky minulé i súčasné kandidátske krajiny zriadili príslušné úseky a zverili im zodpovednosť za vedenie prístupového procesu. Takéto skupiny musia zapadať do určitej štruktúry vlády a určitého modelu politickej zodpovednosti. Vyprofilovanie určitej vyjednávacej pozície predpokladá, že sa spoločne s existujúcimi ministerstvami a inštitúciami centrálnej vlády doriešia prípadné problémy ohľadom dôveryhodnosti a legitímnosti. Ich nepretržitá účasť na prístupovom procese z nich robí inštitucionálne jadro, v ktorom sa akumulujú skúsenosti a rozvíja



odbornosť v záležitostiach EÚ. Ak takáto skupina či úsek dobre funguje, postupne sa stáva určitou pamäťovou bunkou vlády a hlavným zdrojom poznatkov o tom, čo sa už urobilo a na čom sa teraz pracuje na poli európskej integrácie. Skupina tohto typu tvorí základ efektívnosti vyjednávacieho tímu.

154. Viac ako celý obraz nám perspektíva projektového manažmentu poskytuje niečo ako užitočné prvé zaostrenie cieľa. Začleňovanie má niektoré spoločné znaky s konvenčným projektovo-manažérskym prístupom. Tým základným znakom, ktorý sme načrtli vyššie, je zostavenie kompaktného tímu alebo tzv. *task force* (= dočasné spojenie síl pre dosiahnutie určitého cieľa), ktorého hlavnou zodpovednosťou je finalizácia projektu. Najideálnejšie sa takáto skupina zostavuje na celú dobu trvania projektu a za jasne definovaných rámcových podmienok. V prípade rokovaní o vstupe ide skôr o presný popis toho, čo je potrebné v konečnom štádiu dosiahnuť, ako o popis toho, čo možno očakávať v priebehu daného procesu. Realita je však taká, že aktivita v rámci národnej vlády sa sústreďuje na viac ako jeden zámer. Zapojenie ministerstva zahraničných vecí je dôležité; rovnako dôležitá (z iného aspektu) je aj úloha ministerstva financií. Obvykle sa zriaďuje špecializované oddelenie či úrad pre európsku integráciu; a za predpokladu vysokej politickej priority danej úlohy existuje vo všeobecnosti úzka spolupráca s predsedom vlády a/alebo prezidentom. Nedá sa povedať, čo je tou najlepšou konfiguráciou. Neexistuje tu totiž “jediné správne” riešenie. Je však možné skonštatovať, že v prípade akejkoľvek konfigurácie je veľmi dôležité explicitne si vyjasniť deľbu zodpovednosti medzi rôznymi orgánmi, napr. kto je primárne zodpovedný za zosúladienie spoločného postupu *vis-à-vis* okolitému svetu a kto za vnútornú koordináciu. Koaličné vlády a koaličná politika sťažujú výkon týchto úloh, avšak jedným z dôvodov, prečo zdôrazňujeme projektovo-manažérske prístupy, je osvojenie si dôležitosti rozvoja kapacít pre kompenzáciu týchto rozdielností a riešenie konfliktov v súlade s dlhodobými národnými záujmami.

155. Aplikácia projektovo-manažérskeho prístupu napomáha postupu v tomto smere tým, že poskytuje spoločný rámec pre hodnotenie efektívnosti a systematickú detekciu prekážok a problémov, s ktorými sa treba vyrovnávať v záujme úspešného smerovania daného projektu. V širšom ponímaní projektový manažment stavia na troch súboroch výkonnostných kritérií: ciele, náklady a čas. Dobře riadený projekt má jasne definovaný cieľ, rozpočet a harmonogram. Úlohou riadenia je projekt dokončiť: “na úrovni, včas, v rámci rozpočtu a harmonogramu”. V prípade rokovaní o vstupe sú úlohy riadenia určené cieľom – získanie členstva v EÚ; v závislosti od dostupných zdrojov treba zvoliť vhodný časový horizont. Úlohou riadenia je voliť taký kurz, sledovaním ktorého sa ciele dosiahnu pri najlepšom využití zdrojov a v rámci existujúcich časových obmedzení. Tieto kritériá sú vzájomne závislé. V ideálnom svete sú rozpočtové možnosti, termíny dokončenia a záruky dodržania štandardov vopred známe. V reálnom svete však nič z toho nemožno garantovať. Dôležité otázky sa ďalej točia okolo hierarchie priorít medzi nimi. Čo sa stane s harmonogramom, ak sa ukáže, že problémy sú ťažšie zvládnuteľné, ako sa očakávalo? Čo ak náklady rastú alebo je ťažké dodržať štandardy? Projektový manažment síce neposkytuje hotové odpovede na tieto otázky, predsa len však ponúka nástroje a techniky na predvídanie a voľbu takého kurzu, pri ktorom krízové situácie nespôsobia trvalé škody. Čo je najdôležitejšie, ponúka spoločný rámec pre diskusie s národnou vládou, ktoré môžu pomôcť vyhnúť sa tomu, aby byrokratická či koaličná politika brzdila serióznú evaluáciu dosiahnutého pokroku.

156. Na viaceré nedávne debaty o postupe rokovaní o vstupe sa možno pozeráť práve z uvedenej perspektívy. Z politického hľadiska je tou citlivou otázkou harmonogram prijímania nových členov. Kedy sa rokovania o vstupe odštartujú? Kedy sa očakáva ich

ukončenie? Existujú silné politické tlaky na urýchlenie celého procesu a skrátenie termínov. Nech už je krátkodobý politický profit z toho akýkoľvek, ignorovanie ďalších dimenzií efektívnosti môže mať dlhodobé škodlivé následky. Náklady a štandardy boli predmetom oveľa menšej pozornosti, ako by si zaslúžili. Unáhlenie tohto procesu môže viesť k dodatočným nákladom a zľavovaniu zo štandardu (znižovaniu latky kvality). Nech už je akokoľvek príťažlivé preferovať rýchle rozhodnutia, ktoré predpokladajú, že problémy sa vyriešia neskôr, hrozí nebezpečenstvo, že takéto nedôsledné úvahy povedú k závažným omylom a k takému zníženiu úrovne výkonnosti, ktoré bude stále ťažšie v budúcnosti korigovať. (Aj keď ide o iný kontext, práve toto sa v princípe deje v súvislosti s Európskou menovou úniou. Túžba krajín byť zaradený do prvej skupiny kandidátov a snaha dodržať pôvodný harmonogram priviedli vlády k tomu, že prijímaním reštrikcií v hospodárskej politike nielenže zvýšili náklady nezamestnanosti, ale potom ešte začali hľadať spôsoby, ako znížiť práve tie štandardy, ktoré mala menová únia garantovať. Bez ohľadu na ekonomické pozitíva EMÚ ide o projekt s veľmi biednym manažmentom.)

157. Prvou dôležitou otázkou v súvislosti s riadením prístupového procesu je, či možno zostaviť stabilný projektový tím. Pri limitovaných ľudských zdrojoch a špecializovaných požiadavkách tohto procesu je ťažké získať a následne si udržať ľudí toho správneho kalibru. Ďalšou otázkou je, v ktorom mieste vládnej mašinérie by sa mal tento tím nachádzať. Najobvyklejšou odpoveďou na uvedené otázky bolo sformovanie malého projektového tímu v rámci alebo v úzkom spojení s ministerstvom zahraničných vecí. Dôvodom je to, že sú to práve ministerstvá zahraničných vecí, ktoré disponujú pracovnou silou s diplomatickými zručnosťami a etablovanou sieťou vonkajších vzťahov potrebných pre vedenie prístupových rozhovorov. Je to však len jedna strana mince. Prístupový proces obsahuje zložité prvky, ktoré obvykle nezapadajú do línie projektového manažmentu, najmä pokiaľ ide o zaistenie kompletnej spolupráce relevantných domácich ministerstiev. Jedným z najdôležitejších a najkomplikovanejších aspektov prístupového procesu je miera, do akej sa narúšajú hranice medzi tým, čo sa tradične považuje za zahraničnú politiku, a tým, čo sa chápe pod vnútornou politikou. Úspech predvstupnej stratégie je značne závislý od využitia poznatkov z odborného zázemia v rámci vlády. Efektívny projektový tím musí zabezpečiť, aby sa medzi všetkými ministerstvami a ďalšími organizáciami vytvorili kontakty, ktoré by mali prispieť k tvorbe politik či zohrať aktívnu úlohu pri ich implementácii.

158. Projektový tím - akokoľvek vysoká je jeho motivácia a pozícia v rámci vlády – nemôže na seba zobrať celú úlohu prípravy a vyjednávania samotného. Je len tým základným jadrom, okolo ktorého sa kapacity pre riadenie prístupového procesu organizujú a aktivizujú. Projektový tím je nervovým centrom, ktoré zaisťuje kontinuitu vedenia a koordináciu tohto procesu. Nedisponuje ale všetkými poznatkami a odbornosťou potrebnou pre vedenie úspešných rokovaní o vstupe. Tieto rokovania vyžadujú oveľa rozsiahlejšie zapojenie líniových ministerstiev od ich samého začiatku. Zvládnutie náročného bremena dôkladnej technickej prípravy vyžaduje participáciu špecialistov a expertov zo všetkých relevantných rezortov. Ak takéto odborné zázemie ešte neexistuje, jednou z úloh projektového tímu je stimulovať jeho rozvoj. V krátkodobom horizonte by si bolo možné takéto odborné kapacity “požičať” alebo “zakúpiť”, z dlhodobého hľadiska je však rozvoj vlastných kapacít jedinou alternatívou. Čo je dôležité, pre projektový tím to znamená, že sa musí aktívne podieľať na rozvoji domácej národnej siete, ktorá eventuálne prevezme na seba úlohy vyplývajúce z členstva.

159. Odpovede na SIGMA dotazník obsahovali informácie o krokoch, ktoré už krajiny SVE podnikli v rámci rozvoja týchto sietí. V niektorých prípadoch boli vybraní jednotlivci

poverení funkciou kontaktných osôb alebo sa zriadili špecializované úseky pre európske záležitosti priamo na líniových ministerstvách. Keďže množstvo práce spojenej s EÚ rastie, význam týchto nadrezortných funkcií stúpa. Je tiež dôležité, aby sa takáto domáca národná sieť rozvíjala na horizontálnom princípe, kde je prioritou presný a spoľahlivý obojsmerný tok informácií medzi ministerstvami. Mnohé z toho sa dá realizovať na bilaterálnej báze. Hierarchická štruktúra vzťahov môže obmedzovať komunikačné toky a viesť k rastúcej závislosti od hierarchizovaných zdrojov informácií. Aj v byrokratickej politike informácie znamenajú moc; v prípade projektového tímu snažiaceho sa strážiť prístup k európskym kontaktom alebo monopolizovať si informácie, môže viesť toto správanie skôr k podkopaniu ako potvrdeniu jeho dôveryhodnosti. Snád' tým najhlavnejším, čo treba v tomto bode podčiarknuť, je to, že aplikácia projektovo-manažerských prístupov by sa mala zamerať skôr na podporu fungovania decentralizovaného systému než na zvyšovanie centralizácie kontrolných funkcií.

## ***10.2. Prístupový proces ako príprava na budúce členstvo***

160. Ak uznáme existenciu dodatočných faktorov komplexnosti, potom je užitočné nazerať na prístupový proces ako na tréning v projektovom manažmente. Predbežné rokovania a príprava môžu ťažiť z fungovania kompaktného a motivovaného tímu, ktorý má dobré vzťahy s národnou administratívou, zahraničím i politickými lídrami. Projektovo-manažerský prístup môže poskytnúť dobrú základňu pre budovanie vyjednávacieho tímu, ktorý sa dokáže vyhýbať vážnym omylom a využívať príležitosti aj v stresovom a hyperaktívnom prostredí rokovaní o vstupe.

161. V nadväznosti na to je veľmi dôležité pochopiť, že vytvorenie projektového tímu nie je ešte všetkým, čo treba urobiť. Ruka v ruke s prebiehajúcimi prípravami na negociačný proces by mali odštartovať aj prípravy na podmienky samotného členstva. Možno argumentovať, že to nie je ani nevyhnutné, ani rozumné. Z pohľadu manažéra sa môže zdať, že by bolo lepšie sústrediť všetky zdroje na čo možno najrýchlejšie získanie členstva a až postupne prejsť na otázky priamo súvisiace s členstvom. V daných podmienkach limitovanosti ľudských zdrojov v rámci vlád kandidátskych krajín sa prístup typu "robiť naraz len jednu vec" môže zdať rozumným. Takýto postup sa často presadzoval aj z politického hľadiska v podobe argumentu, že príprava na členstvo je takticky nerozumným krokom, pretože oslabuje vyjednávaciu pozíciu danej kandidátskej krajiny. Signalizuje vraj prílišnú nedočkavosť a javí sa ako ústupok. Bez ohľadu na relatívnu váhu takejto argumentácie v predchádzajúcich vlnách rozširovania, je jej relevantnosť v súčasnosti oveľa menšia. Rokovania sa dnes nesústredia na ochotu vstúpiť do klubu, ale na schopnosť vyrovnat' sa s náročnými požiadavkami na členstvo.

162. Dôvodom preferovania stratégie "robiť naraz len jednu vec" je často viera, že tou ozajstnou náročnou výzvou pre kandidátske krajiny je získanie členstva. Získanie členstva sa tu stáva skôr konečným politickým cieľom ako prostriedkom pre dosiahnutie strategickej pozície, ktorá umožní z takéhoto členstva profitovať. Predpokladá sa, že v momente získania členstva sa život stane ľahším. Opak je pravdou. Inými slovami, získaním členstva sa príbeh nekončí. Je to len začiatok novej etapy – dôležitá udalosť v rámci kontinuálneho procesu. Plnoprávne členstvo je v niektorých prípadoch ťažšie a náročnejšie ako jeho získavanie v rámci negociačného procesu. Dobrá stratégia budovania kapacít pre absorpciu členských záväzkov musí zohľadňovať neustále nároky, ktoré členstvo prináša, i dočasné problémy vyplývajúce z prechodu na plnohodnotné členstvo. Sústreďenie sa výlučne na získanie

členstva nesie so sebou tak riziko podcenenia uvedených dvoch momentov ako aj riziko oslabenia kapacít z dlhodobého hľadiska.

163. Zvládnutie prechodu z polohy kandidáta do polohy člena prináša so sebou špecifické výzvy. V širšom kontexte ide o posun od bilaterálneho vyjednávania s EÚ k multilaterálnemu vyjednávaniu v rámci EÚ. Práve toto sťažuje úlohu národnej reprezentácie v rámci EÚ. Namiesto jedného spoločného rámcového cieľa – členstva v EÚ – vstupuje do hry množstvo cieľov a konkurenčných záujmov bez toho, že by boli jasné priority medzi nimi. Ak už nič iné, členstvo generuje väčšie kvantum práce ako prístupový proces, pretože zástupcovia národných vlád sa musia angažovať vo všetkých oblastiach politiky EÚ, teda nielen tých, ktoré sa priamo dotýkajú národných záujmov.

164. Odkladanie úvah o požiadavkách samotného členstva až na obdobie po jeho získaní môže vytvárať nesprávne očakávania, ktoré by mohli stupňovať negatívne reakcie na kultúrny šok v súvislosti so vstupom do EÚ. Je to ako viesť nejaký tím náročným horským terénom s vypätím všetkých síl a v plnom očakávaní sústredenom na vrchol pred sebou, len aby ste dospeli k demoralizujúcemu poznaniu, že skutočný cieľ vašej cesty sa nachádza oveľa vyššie. Špecifickým problémom riadenia tohto prechodu je to, že treba prevziať väčšiu zodpovednosť v čase, keď doma prebieha reorganizácia a – čo je najpravdepodobnejšie – odchádza kľúčový personál. Riziká kolapsu sú znásobené faktom, že v tomto kritickom bode zvratu sa musia všetky nové členské štáty vyrovnávať so stratou značného množstva služobne i odborne najvyššieho personálu - najmä tých, ktorí disponujú zručnosťami a poznatkami pre prácu v prostredí EÚ. Mnohí nastúpia na nové pozície v niektorej z inštitúcií EÚ. Iní odídu posilniť stále zastupiteľstvo v Bruseli. Ďalší si môžu nájsť prácu v iných organizáciách spojených s fungovaním EÚ. Celkom určite niektorých z nich už nebude vláda schopná do svojich služieb získať späť. Aj keď krajiny SVE nemajú možnosť disponovať “záložnou posádkou”, mali by si uvedomiť pravdepodobnosť výskytu tohto prechodného problému.

165. Pokročilá príprava pre riadenie členstva zahŕňa značné investície do ľudských zdrojov a organizačného rozvoja v rámci tých líniových ministerstiev, ktoré vo vzťahu k EÚ zodpovedajú za poľnohospodárstvo, dopravu, životné prostredie, priemysel, colnú správu atď. Keďže odborná príprava a rozvoj personálu ako aj budovanie alebo adaptácia kompetentných organizácií zaberajú veľké množstvo času, vzniká nevyhnutná potreba dôkladne plánovať programy budovania kapacít v rámci uvedených ako aj ostatných ministerstiev.

166. Rovnako dôležitým ako rozvoj organizačných kapacít je aj rozvoj inter-organizačných kapacít. Európske politiky sú často vzájomne prepojené. Nie sú len paralelnými akciami, ktoré môžu riadiť nezávisle na seba jednotlivé ministerstvá. Zohľadnenie tejto vzájomnej závislosti vyžaduje koordinované úsilie. Ministerstvá musia spolupracovať pri formulovaní národných záujmov na pravidelnej báze. Efektívnosť riadenia členstva vyžaduje, aby sa vzájomná súčinnosť ministerstiev stala bežnou rutinou a tiež aby sa rozvinuli kapacity pre zvládnutie nerutinných koordinačných problémov.

167. Zriadenie špeciálneho úseku pre “koordináciu” nie je riešením tohto problému, aj keď takéto špecializované koordinačné úseky určite majú svoj význam. Dôležitejšie je však zabudovať kapacity pre zvládanie vzájomne previazaných úloh priamo do štruktúry líniových ministerstiev samotných. Namiesto stotožňovania koordinácie s externou kontrolou či hierarchickým dohľadom, koordinačná zložka by sa mala stať súčasťou kompetencií tých ministerstiev, ktoré zodpovedajú za výkon vládnej politiky. Z pohľadu krajín uchádzajúcich sa nachádzajúcich sa uprostred rýchlych ekonomických zmien a politických turbulencií by sa mohlo zdať, že sa od nich žiada príliš veľa; je však nadmieru dôležité disponovať kapacitami pre zvládanie organizačných konfliktov v rámci vlastných vnútorných štruktúr. Zlyhanie v tomto smere určite oslabí vyjednávaciu pozíciu smerom navonok.

168. To samozrejme nevyklučuje možnosť, aby sa ministerstvá zahraničných vecí či financií, kancelária predsedu vlády, úrad vlády či poradné orgány nemohli významne podieľať na zosúladení národných pozícií. Ide len o to, že aby takéto úseky koordinácie vyššieho rádu mohli fungovať, mali by sa účinne rozvinúť kapacity pre koordináciu na tých najnižších úrovniach riadenia. Ak tomu tak nie je, hierarchicky vyššie inštitúcie budú preťažené veľkým množstvom zle pripravených návrhov a riešením špecifických problémov, ktoré brzdia širšie koncepčné úsilie. Pracovná agenda ministrov a vyšších štátnych úradníkov bude blokovaná kopou detailných operatívnych problémov, ktoré by rovnako dobre mohli spracovať nižšie úrovne koordinácie v prípade, že by boli ich kapacity lepšie rozvinuté.

169. Stupnica koordinácie politiky zachytená v nižšie uvedenej schéme poskytuje systematickú pomôcku k identifikácii slabín v oblasti koordinácie vládnych opatrení a naznačuje možnosti ich odstránenia (Metcalf, 1994). Z hľadiska významu koordinácie pre efektívne riadenie tak prístupového procesu ako aj samotného členstva je veľmi dôležité, aby boli deficity povedzme v komunikácii alebo konzultácii prebiehajúcej medzi ministerstvami či tými nižšími úrovňami koordinácie včas identifikované a postupne eliminované. Často však politici jednoducho predpokladajú, že všetky úrovne koordinácie opísané v tejto schéme adekvátne fungujú. Keďže tomu tak nie je ani v mnohých zo súčasných členských štátov, je nadmieru nepravdepodobné, že by také niečo platilo v prípade štátov kandidátskych. Na túto schému sa možno pozerať ako na postupnosť krokov, ktoré možno realizovať smerom zdola-nahor. Účinnosť vyšších úrovní koordinácie závisí od solídneho výkonu tých nižších. Napríklad, v rámci rokovaní o vstupe je pre zástupcov rôznych ministerstiev dôležité vystupovať unisono, jednohlasne (krok 4). Dobrá komunikácia a konzultácie medzi ministerstvami vytvárajú k tomu potrebné predpoklady (kroky 2 a 3).

## **KAPACITY PRE KOORDINÁCIU POLITÍK (pozri Metcalfe, 1994)**

- 9. STANOVENIE VLÁDNYCH PRIORÍT**
- 8. STANOVENIE RÁMCOVÝCH LIMITOV**
- 7. RIEŠENIE KONFLIKTOV (ARBITRÁŽ)**
- 6. ZMIEROVANIE (MEDIÁCIA)**
- 5. HĽADANIE DOHODY (KONSENZUS)**
- 4. JEDNOHLASNÉ VYSTUPOVANIE**
- 3. KONZULTÁCIA (SPÄTNÁ VÄZBA)**
- 2. VÝMENA INFORMÁCIÍ (KOMUNIKÁCIA)**
- 1. SAMOSTATNÝ VÝKON POLITIKY ZO STRANY MINISTERSTIEV**

170. Nie je samozrejme žiadny rozpor medzi rozvíjaním koordinačných kapacít ako súčasťou projektovo-manažérskeho prístupu pre riadenie prístupového procesu a rozvíjaním týchto kapacít v rámci efektívneho riadenia plnoprávneho členstva. Úvahy o bezproblémovom prechode medzi týmito dvoma štádiami sú však veľmi riskantné. Negociovanie vstupu pod veľkým pracovným tlakom môže vyvolať stresovú reakciu v momente, kedy bol dosiahnutý cieľ. Strata jednoznačného smerovania a jasného spoločného cieľa bude mať pravdepodobne za následok stratu kompaktnosti vyjednávacej pozície.

### ***10.3. Riadenie prístupového procesu a domáca reforma verejného manažmentu***

171. Tak riadenie prístupového procesu ako aj príprava na prechod k plnému členstvu majú značné dôsledky pre vlády a administratívy kandidátskych krajín SVE. Niektoré z tých priamych dôsledkov boli predmetom diskusie v predchádzajúcich dvoch odsekoch. Avšak ich vstup sa neobmedzuje len na tie oblasti vládnutia, ktoré tradične pokrývajú zahraničné veci a okolitý svet. Hlavné podmienky členstva zahŕňajú schopnosť vyrovnávať sa so stále rastúcimi nárokmi, ktoré európska integrácia kladie na národné administratívy. Keďže sa EÚ vyvíja skôr ako pluralistický, viacúrovňový systém vládnutia (teda menej ako federálny štát), množstvo administratívnej činnosti i značné spektrum politík zostáva v rukách národných (a sub-národných) článkov.

172. Každá kandidátska krajina čelí prudkej krivke učenia pri plnení nárokov vyplývajúcich z členstva v EÚ a participuje na plánovaní a rozvíjaní organizačných štruktúr a administratívnych systémov. Aj keď to možno vnímať ako dodatočnú požiadavku na národné administratívy, ktoré sú už preťažené úlohami spojenými s ekonomickou transformáciou a politickou obnovou, vyplývajú z toho dve potenciálne výhody. Po prvé, keďže europeizácia je v súlade s cieľmi ostatných reforiem, dáva administratívam konkrétne smerovanie, ktoré by mohlo inak chýbať. Jedná sa o relatívne konkrétne čiastkové ciele, ku ktorým sa treba dopracovať. Po druhé, v ponuke je určitá štruktúra podnetov a asistencie pre podporenie tohto procesu. Je na každej vláde kandidátskej krajiny, aby vypracovala svoju vlastnú stratégiu a rozvinula svoje vlastné podporné štruktúry. Každý kandidát musí demonštrovať, že je schopný prevziať na seba zodpovednosť vyplývajúcu z členstva. Avšak v rámci tohto procesu majú všetci kandidáti možnosť využívať zdroje a asistenciu pre rozvoj požadovaných kapacít.

173. Ministerstvá a ostatné verejné organizácie, ktoré pokrývajú široké a rozširujúce sa spektrum politík, musia zohľadňovať a prispôsobovať sa normám EÚ. Administrátori v rôznych špeciálnych odboroch musia aplikovať štandardy EÚ zakotvené v jej smerniciach a nariadeniach. Do účinnosti musí vstúpiť masa detailnej legislatívy. Nejde len o implementovanie rozličných politík prostredníctvom národných systémov. Čoraz viac sa predstavitelia národnej administratívy musia učiť a študovať, aby sa stali spoľahlivými partnermi v multinárodnom systéme spravovania vecí verejných, ktorý sa buduje s cieľom zaistiť implementáciu politík EÚ v rámci všetkých členských štátov. Europeizácia – v zmysle takéhoto integrovaného riadenia politík – nanovo definuje hranice administratívnych systémov i existujúce vzťahy medzi ich organizačnými zložkami a zároveň podnecuje rozvoj zložiek nových. Stáva sa nemožným oddeliť a izolovať kompetencie v spravovaní vnútorných a zahraničných vecí. V mnohých prípadoch sa rozlišovanie medzi vnútornou a zahraničnou politikou stáva irelevantným. Politiky, ktoré sa tradične považovali za národné,

získavajú európsku dimenziu. Naopak, implementácia politík EÚ často závisí od kooperácie s i medzi národnými vládami. Rozhodovacie kompetencie (v právnickom význame) síce môže byť podľa zákona v rukách európskych inštitúcií, manažérskymi kapacitami, ktoré sú podstatné pre ich výkon, však zväčša disponujú národné a sub-národné články.

174. Znamená to, že v národnej praxi riadenia národných politík musia administratívni a volení zástupcovia v národnej vláde pracovať v širšom rámci európskeho systému. Platí to rovnako pre formuláciu politiky v povstupnej fáze i pre implementáciu v predvstupnom období. Objem takejto obojstrannej premávky stále rastie. Tak úradníci ako aj politici zastávajúci medzné funkcie musia byť schopní operovať striedavo v národnom a európskom prostredí.

175. Samozrejme, niektoré ministerstvá budú mať len čiastočný a veľmi špecifický záujem o niektoré z oblastí politiky EÚ. Iné sa budú pravdepodobne angažovať oveľa viac. Kľúčovým poznatkom však je, že europeizácia má mnohostranný dopad nielen na jednotlivé politiky, ale aj na administratívnu organizáciu a spôsob, akým vláda operuje na národnej úrovni. To, čo sa mohlo zdať samostatnou a vzdialenou záležitosťou ministerstva zahraničia ministerstva obchodu, sa stáva integrálnou súčasťou každodenného života ministerstiev pôsobiacich v poľnohospodárstve, priemysle, školstve, životnom prostredí, colnej politike, imigračnej politike atď.

176. Tým nechceme tvrdiť, že národné vlády sa jednoducho stanú administratívnymi agentmi (agentúrami) EÚ. Národné vlády nie sú len súčasťou prevodového mechanizmu európskej politiky. Je dôležitou povinnosťou a zodpovednosťou predstaviteľov administratívy a politikov reprezentovať národné záujmy v európskej aréne. Vyžaduje to dôkladnú prípravu a funkčnú koordináciu v rámci národnej administratívy. Vyžaduje to ďalej rozvoj vzťahov s ekonomickými a sociálnymi organizáciami a záujmovými skupinami mimo vládneho sektoru. Spoločná správa vecí nie je len úlohou vlády. Ak má vláda presadzovať národné ekonomické záujmy povedzme v nejakej vysoko technickej sfére, je dôležité, aby sa predtým konzultovali priemyselné kruhy, ktorých sa to dotýka. Ako sa uvádza v nedávno publikovanej správe o účinkoch členstva v EÚ na švédsku administratívu, malo by byť úplne automatické vyžiadať si stanovisko dotknutých sociálnych a ekonomických skupín: "Keď sa zavádzajú určité smernice EÚ, je pre Agentúru pre administratívny rozvoj veľmi dôležité, aby zaangažované zvláštne záujmové organizácie dostali príležitosť predložiť svoje pripomienky" (Statskontoret, 1996, s. 33. Pozri tiež s. 35).

177. Otázka, aký rozsah konzultácie a iných foriem koordinácie je vhodný a priechodný, je vždy otvorená diskusii. Základom je však rozpoznanie potrieb efektívneho manažmentu prierezových úloh v rámci aj medzi rôznymi útvarmi a úrovňami vlády ako aj vo vzťahu k vonkajším záujmom.

178. Aké dôsledky to prináša pre reformné programy v oblasti verejného manažmentu v SVE? Možno urobiť tri všeobecné závery. Po prvé, to, čo sme práve povedali, je úplne v súlade s hlavnými témami posilnenej predvstupnej stratégie zahrnutej v Agende 2000. Tento príspevok však ide o niečo ďalej, keď hovorí o potrebe definovať programy reformy verejného manažmentu okolo priorít národných stratégií pre vstup do EÚ. Získanie členstva predstavuje kľúčovú orientáciu transformačného procesu. Podmienky, priority a potreby určitého národného štátu by mali byť zabudované do jeho stratégie budovania kapacít.

179. Po druhé, budovanie kapacít však v tomto prípade čelí rozdielnym problémom v porovnaní s tými, ktoré stáli v popredí reforiem verejného manažmentu v západnej Európe a inde vo svete v tejto i minulých dekádach tohto storočia. Keďže ide o iné problémy, musia prísť aj iné riešenia. Odporúčania v duchu *New Public Management*, ktoré stáli v pozadí mnohých (aj keď v žiadnom prípade nie všetkých) reforiem, nie sú pre krajiny SVE tým najvhodnejším vodítkom (Verheijen, 1996). Ich ťažiskom je najmä zoštiehľovanie existujúcich systémov, nie budovanie systémov nových; majú silnú tendenciu smerom k vytváraniu špecializovanejších a diverzifikovanejších organizácií na mikroúrovni. V kontexte prístupového procesu je však tou najnaliehavejšou potrebou – čo azda nie je prekvapujúce – lepšia integrácia a koordinácia na makroúrovni. Reformy typu *New Public Management* by len poslúžili zvyšovaniu fragmentácie, ak by sa stali najvyššou prioritou.

180. To vedie k tretiemu záveru. Reformy požadované v predvstupovom období nie sú jednoducho len reformami fungovania nižších úrovní riadenia. Ide o reformy komplexnejších systémov, kde interagujú princípy vládnutia a princípy manažmentu. Okrem budovania nových kapacít je potrebné, aby sa vytvorili a rozvinuli nové inštitucionálne rámce, ktoré by zabezpečovali aj ich efektívne využívanie. Z tohto hľadiska možno prístupový proces stotožniť s “manažmentom zmien” vo veľkom meradle (angl. management of change on a grand scale).

## 11. Závěry

181. Závěry Medzivládněj konferencie (1996/97), prijatie Amsterdamskej zmluvy, predstavenie Agendy 2000 a uvedenie posilnenej predvstupnej stratégie znamenajú rozhodujúci posun smerom k ďalšej vlne rozširovania EÚ. Cieľom tohto príspevku bolo preskúmať, ako môžu krajiny SVE čeliť výzvam budúceho členstva. V kontraste s predchádzajúcimi vlnami rozširovania je kľúčovým momentom schopnosť (viac ako len ochota) kandidátskych krajín prevziať na seba záväzky členstva. Hlavnou prioritou je strategický rozvoj kapacít potrebných tak pre negociáciu vstupu do EÚ ako aj pre efektívne a spoľahlivé fungovanie v pozícii jej nového člena.

182. Pri rozsiahlosti a zložitosti tohto projektu je obzvlášť dôležité osvojiť si dlhodobejšiu perspektívu, ktorá presahuje rámec riadenia prístupového procesu a zahŕňa aj riadenie (budúceho) členstva. Práve Kodanské kritériá a proces evolúcie, akými následne prešli, stanovili toto ako jednu z kľúčových podmienok pre získanie členstva. Ide o ambiciózny projekt, ktorý je však zmysluplný tak z národného ako aj z európskeho hľadiska. Strategickým cieľom kandidátskej krajiny nie je len samotné členstvo v EÚ, ale najmä rozvinutie kapacít, ktoré jej umožnia z tohto statusu profitovať. Aby sa krajiny SVE vyrovnali s nárokmi, ktoré na ne kladie prístupový proces, musia urobiť kvantový skok smerom k väčšej efektívnosti. Nedá sa to dosiahnuť ani šokovou terapiou ani opatreniami na spôsob bankrotu (tzv. crash programy), pretože tu ide o “management of change” vo veľkom meradle. Paradoxom je, že takýto kvantový skok vyžaduje gradualistický prístup k budovaniu kapacít, aby nedošlo k (administratívne) preťaženiu.

183. Navrhli sme stratégiu rozvoja kapacít, ktorá obsahuje tri komponenty. Prvým je vytvorenie systému riadenia prístupového procesu, ktorý využíva princípy projektového manažmentu. Druhým momentom, ktorý sa prekrýva s tým predchádzajúcim, je rozvíjanie organizačných kapacít a inter-organizačnej koordinácie s cieľom zvládnuť požiadavky plného



členstva. Treťou zložkou je odštartovanie všeobecných reforiem verejného manažmentu smerom k ďalšej europeizácii.

184. Tieto tri komponenty stratégie budovania kapacít – jednotlivito i spoločne – znamenajú obrovské množstvo úsilia. Získanie členstva v EÚ i prínosov z neho následne vyžadujú starostlivú pozornosť voči všetkým trom aspektom, aj keď to bude stáť viac času, ako by si národní politici a domáca verejná mienka želali. Úspech závisí od získania povesti spoľahlivého partnera v rámci integračného procesu. Proces musí byť podložený jasným chápaním podmienok úspešnej reformy a vedený premysleným úsilím o ich vytváranie a udržiavanie a tiež vedomím potreby budovania kapacít pre budovanie kapacít (angl. capacity-building capacities).

185. Pre každú z kandidátskych krajín je podstatné transformovať kapacity vlády prostredníctvom náročného programu inštitucionálneho a manažérskeho rozvoja. Takýto program si aj v tých najpriaznivejších podmienkach vyžiada niekoľko rokov. Príbeh o zajacovi a korytnačke je v tejto súvislosti veľmi poučný – ponáhľajte sa pomaly (!)

## POUŽITÁ LITERATÚRA

CHRISTENSEN, Tom. "Adapting to Processes of Europeanisation", a study of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *ARENA Report*, No. 2, June 1996.

DROR, Yehezkel. "Delta-type Senior Civil Service for the 21 st Century", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63/1, pp. 7-23, March 1995.

MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.

METCALFE, Les. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60, pp 271-290, Sage, London, 1994.

METCALFE, Les. "National Preparation for International Policy-Making - Capacities for Managing National Policy Coordination in the Context of European Integration", *The Internationalisation of Policy Making - Institutional and Organisational Options to Integrate Domestic and International Aspects of Policy Making*, SIGMA Papers: No. 6, OCDE/GD(96)45, pp. 29-55, Paris, 1996.

NICOLAIDES, Phedon and Sylvia RAJA BOEAN. *A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, Process, Timing, Negotiations* (Revised Edition), European Institute of Public Administration, Maastricht, July 1997.

STATSKONTORET. *The Effects of EU Membership on Swedish Government Administration*, report prepared on the instructions of Swedish Government, Statskontoret, 1996:7A.

STEIN, Janice Gross. *Getting to the Table: The Processes of International Pre-Negotiation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1989.

VAN DEN BROEK, Hans. "The Waiting Room", *Thesis - A Journal of Foreign Policy Issues*, Vol. 1, No. 1, Spring 1997.

VERHEIJEN, Tony. "The Relevance of 'Western' Public Management Reforms for CEECs", *Public Management Forum*, Vol. II, No. 4, pp. 8-9, 1996.

## Kapitola 3: Prenos direktív EÚ do legislatívy a regulačného režimu členských štátov EÚ (Jean-Louis Quermonne<sup>6</sup>)

### 1. Úvod

186. Problémy transpozície (prenosu) komunitných direktív do legislatívy a predpisov členských štátov EÚ vyplývajú z postupného zlučovania politických a právnych systémov členských a snád' aj kandidátskych štátov s politikou a právom EÚ. Pokiaľ ide o EÚ, tento proces ovplyvňuje hlavne (ak nie výlučne) prvý pilier známy ako Európske spoločenstvo, ktoré zahŕňa Európske spoločenstvo uhlia a ocele (European Coal and Steel Community, ECSC), Európske hospodárske spoločenstvo (European Economic Community, EEC) a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (European Atomic Energy Community, EAEC alebo EUROATOM) založené Parížskou (1951) a Rímskymi (1957) zmluvami. Ak sa 1. januára 1999 začne tretia etapa projektu hospodárskej a menovej únie, Spoločenstvo bude potom zahŕňať aj Európsky systém centrálnych bánk (European System of Central Banks, ESCB) a eventuálne - za predpokladu, že dôjde k podpisu a ratifikácii Amsterdamskej zmluvy – aj tretí pilier Spoločenstva.

187. Jedným znakom tohto procesu je prepojenie právnych inštitútov a právnych poriadkov fungujúcich v členských štátoch a v EÚ. Spojenia medzi týmito dvoma systémami však nie sú bežnými systémovými väzbami medzi suverénnymi štátmi a medzinárodnými organizáciami alebo medzi domácimi a medzinárodnými právnymi poriadkami. V skutočnosti pramálo záleží na tom, či členské štáty majú dualistickú alebo monistickú tradíciu práva. Ťažisko komunitného práva (the Community Law) spočíva na troch charakteristikách určených právom tvoreným Súdny dvorom Európskych spoločenstiev (the case law of the Court of Justice of the European Communities, CJEC): ide o jeho priamu a okamžitú aplikovateľnosť, nadradenosť nad domácim (vnútroštátnym) právom a jednotnosť jeho interpretácie (výkladu). Tieto tri pravidlá sa vzťahujú na celý systém komunitného práva – primárneho (zakladateľské zmluvy a zmluvy o vstupe) i sekundárneho (nariadenia, direktívy a rozhodnutia)<sup>7</sup>.

188. Keďže komunitné právo priamo penetruje právny systém každého členského štátu, jeho tamojšia účinnosť nezávisí od jeho explicitného zabudovania do domácej legislatívy, hoci v prípade direktív (smerníc) platia určité špecifiká (pozri ďalej).

189. Aby sa opatrenia "všeobecnej aplikácie" (angl. measures of general application) v podobe sekundárnej legislatívy stali zákonom počnúc dňom ich účinnosti, musia byť tieto publikované aspoň v Oficiálnej zbierke Európskych spoločenstiev (Official Journal of the European Communities, OJEC), alebo ak sa tak nestane, nadobúdajú účinnosť počnúc dvadsiatym dňom od zverejnenia, kým v prípade opatrení, ktorých subjektom sú jednotlivci, je účinnosť viazaná na termín oznámenia. Od toho dňa sú inštitúcie i príslušníci členských štátov povinní rešpektovať ich právnu silu s možnosťou prípadného odvolania sa na národný súd.

---

<sup>6</sup> Jean-Louis Quermonne je profesorom politických vied na univerzite v Grenobli vo Francúzsku.

<sup>7</sup> QUERMONNE, Jean-Louis. *Le système politique de l' Union européenne - Clefs*, Ed. Montchrestien, 2nd edition, s. 59-71, Paris, 1994.

190. Direktívy sa však v mnohých smeroch odlišujú od iných typov sekundárnej legislatívy. Nie je prekvapením, že sú zdrojom viacerých problémov na rozhraní medzi domácim a komunitným právnym systémom – problémov, na ktoré členské štáty a európske inštitúcie reagovali rôznymi spôsobmi, ktoré sa následne Súd v Luxemburgu usiloval zosúladiť so svojim “case law” (tzv. právo tvorené súdmi).

191. Nie je v možnostiach autora tohto príspevku poskytnúť súhrnnú analýzu praktík využívaných členskými štátmi pri implementácii komunitných direktív. Cieľom je pokúsiť sa ilustrovať ich rôznorodosť prostredníctvom popisu tých najfrekvencovanejších a najoriginálnejších. S ohľadom na špecifickú situáciu prevládajúcu v krajinách SVE sa pokúsime vybrať príklady, ktoré by boli pre ne aj prakticky využiteľné. Najprv však treba objasniť zvláštnu povahu komunitných direktív. Potom sa zamyslíme nad špecifikami transpozície týchto direktív do legislatívy nových alebo žiadateľských členských štátov.

192. Tento príspevok preto rozdelíme do troch častí. Prvá časť zvýrazní singularitu direktív pre právne systémy, ktoré ich majú implementovať. Druhá, hlavná časť príspevku skúma rôzne metódy implementácie aplikované v členských štátoch EÚ. Tretia a posledná sekcia upriami pozornosť na situáciu v krajinách, ktoré v súčasnosti žiadajú o členstvo, a pouvažuje nad rôznymi zmenami, ktoré vstup nových členov prinesie inštitúciám EÚ v dôsledku rozširovania EÚ.

## **2. Singularita direktív na rozhraní právnych systémov Spoločenstva a členského štátu**

193. Podobne ako iné normatívne právne akty vydávané inštitúciami Spoločenstva aj direktívy nemajú len isté spoločné charakteristiky sekundárnej legislatívy, ale vyznačujú sa špecifikami sebe vlastnými. Je potrebné jasne si to uvedomiť.

194. Rovnako ako nariadenia a rozhodnutia – a v kontraste s pravidlami bežne upravujúcimi vzťahy medzi vnútroštátnym a medzinárodným právom – direktívy majú priamu a okamžitú účinnosť na právne systémy členských štátov. V konečnom dôsledku sú nadradené vnútroštátnym normám a Súdny dvor Európskych spoločenstiev (ďalej len CJEC) im dáva jednotný výklad vo všetkých prípadoch, s ktorými sa na neho národné sudy obrátia.

195. Tieto tri znaky nie sú explicitne uvedené v (zakladateľských) zmluvách, ale vyvinuli sa postupne z “case law” CJEC. V rešpektovaní “nového právneho poriadku medzinárodného práva (...) medzi subjekty ktorého nepatria len členské štáty ale aj ich občania” (prípád 26/62 Van Gend en Loos, 5. februára 1963) a v koncepcii integrácie ako konečného cieľa jednotného trhu CJEC dospel k záveru, že: “Zmluva o (EHS) vytvorila svoj vlastný právny systém, ktorý (...) sa stal integrálnou súčasťou právnych systémov členských štátov (prípád 6/64 Costa versus ENEL, 15. apríla 1964)”. Záväzok plne aplikovať pravidlá Spoločenstva viedol CJEC k uznaniu nadradenosti komunitného práva nad právnym poriadkom každého z členských štátov (Simmenthal, 9. marca 1978).

196. A tak sú direktívy Spoločenstva – podobne ako nariadenia a rozhodnutia – integrálnou súčasťou právneho systému toho ktorého členského štátu. Nadobúdajú účinnosť v súlade s Článkom 191 Zmluvy o ES – konkrétne dňom oznámenia alebo ak sa direktíva publikuje v Oficiálnej zbierke ES – dňom uvedeným priamo v texte direktívy, alebo ak sa tak nestane, tak počnúc dvadsiatym dňom po zverejnení; záverečné ustanovenia v texte direktívy však

môžu termín účinnosti posunúť<sup>8</sup>. Ďalej platí, že pri absencii akejkoľvek hierarchie právnych noriem založenej na nejakom prirodzenom alebo formálnom predpoklade môže direktívu vydať Rada ministrov na návrh Európskej komisie v konzultácii, kooperácii alebo spolurozhodovaní s Európskym parlamentom, alebo tak môže urobiť aj Komisia samotná. V tom druhom prípade sa však direktíva prijíma na základe explicitného ustanovenia obsiahnutého v zmluvách alebo – ešte všeobecnejšie – podľa pravidiel stanovených Radou, ktorých dodržiavaním Rada Komisiu inštruovala.

197. V každom prípade sú direktívy Spoločenstva normatívnymi právnymi aktmi. Z toho vyplýva, že direktívy nemajú nič spoločné s administratívnymi smernicami, aké platia vo Francúzsku či Nemecku. Sú však porovnateľné s “odporúčaniami” vyplývajúcimi zo Zmluvy o Európskom spoločenstve uhlia a ocele, ktoré majú tiež normatívnu právnu silu.

198. Napriek podobnostiam s nariadeniami a rozhodnutiami direktívy predstavujú zvláštny nástroj komunitného práva. Potvrďuje to Článok 189, odstavec 3 Zmluvy o ES, ktorý hovorí, že “pokiaľ ide o výsledný zámer, direktíva je záväznou pre každý členský štát, ktorému je táto adresovaná s tým, že ponecháva príslušným národným orgánom možnosť voľby formy a metód jej presadzovania.” (angl. “directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods”).

199. Direktíva Spoločenstva chápaná ako rozšírenie pojmu odporúčaní (prvotne obsiahnutom v Zmluve o Európskom spoločenstve uhlia a ocele) na EHS, je jediným nástrojom európskej legislatívy, ktorý predpokladá “dvojstupňový alebo duálny proces, ktorý podľa definície predpokladá súslednosť intervencie Spoločenstva a príslušných národných orgánov”<sup>9</sup>. Z toho vyplývajú dva problémy – konkrétne ide o právny problém transpozície direktívy a o politický problém jej presadzovania s tým, že ten druhý je hlavným predmetom tohto príspevku.

200. Avšak singularita direktív sa v tomto bode nekončí. Aj keď sú “záväzné” rovnakým spôsobom ako nariadenia a rozhodnutia, právne zaväzujú iba tých, ktorí sú v nej taxatívne vymenovaní, konkrétne ide o tie štáty a podniky, ktoré budú následne vyrozumené. Avšak nakoľko je väčšina direktív adresovaná všetkým členským štátom, stalo sa zvykom publikovať ich v Oficiálnej zbierke ES – preto ich CJEC opisuje ako opatrenia “všeobecnej aplikácie” (22. 2. 1984, Kloppenburg, 70/83, záznam I 075). Fakt, že sú jednotne a simultánne aplikované, z nich robí nepriamy nástroj komunitného práva. Vďaka svojmu využitiu pri inštitucionalizácii jednotného trhu v zmysle Jednotného európskeho aktu (Single European Act) z roku 1986 získali direktívy pomerne vysoké postavenie v rámci európskeho právneho poriadku a zvýšená pozornosť mnohých členských štátov pri implementácii ustanovení týkajúcich sa ich zavádzania posunula ich vývoj ešte ďalej.

201. Napriek tomu majú direktívy – na rozdiel od nariadení – len obmedzenú právnu silu. Sú záväzné pre členské štáty iba z hľadiska výsledného zámeru, a nie pokiaľ ide o “formu a metódy”. To dáva členským štátom značnú voľnosť s odvolaním sa na princíp subsidiarity. V porovnaní s mocenskou autoritou, ktorej sa dostáva nemeckým *Spolkovým krajinám* pri zavádzaní federálnej legislatívy, zakladateľské zmluvy ponechali členským štátom EÚ značnú slobodu rozhodovania pri implementácii direktív.

<sup>8</sup> SIMON, Denys. *La directive européenne - Connaissance du droit*, Dalloz, Paris, 1997.

<sup>9</sup> SIMON, Denys. *La directive européenne*, op. cit, s. 23.

202. Logickým postupom by bolo bývalo urobiť určitú direktívu záväznou – v zmysle vnútroštátnych noriem – len pre členské štáty a ich nižšie územno-správne úrovne zodpovedné za ich zavedenie. Tento výklad – sčasti založený na vzťahoch vnútroštátnych a medzinárodných právnych systémov – by mohol narušiť suverenitu a jednotnú aplikáciu komunitného práva a tým aj spoločných politík v rôznych členských štátoch. Z tohto dôvodu mali národné súdy CJEC v niektorých prípadoch tendenciu dohodnúť sa na prijatí rozšíreného balíka direktív Spoločenstva, to znamená sankcionovať štáty, ktoré určité direktívy nezaviedli vôbec alebo tak neurobili požadovaným spôsobom<sup>10</sup>. Navyše, Rímska zmluva v zmysle pomerne rozšíreného výkladu v podaní CJEC postihovala nečinnosť na strane členských štátov tým, že zaviedla určité sankčné postupy, ktoré možno aktivovať z iniciatívy Komisie alebo členských štátov. Maastrichtská zmluva ukladá paušálne pokuty alebo penále v prípade nedodržania rozhodnutí CJEC<sup>11</sup>.

203. Z toho potom vyplýva, že účinná aplikácia a výklad direktív nie sú ponechané v rukách členských štátov. Metódy, ktoré používajú, nesmú presiahnuť istý rámec. Po dlhom období, počas ktorého sa niektorým členským štátom nepodarilo zaviesť (viac z dôvodu neadekvátnosti verejnej správy a pomalých parlamentných procedúr ako z dôvodu zlej viery zo strany národných vlád), celková miera implementácie vzrástla z 89,3% v decembri 1991 na primeraných 93,6% v marci 1992.

204. Ďalej, určitá hrozba obsiahnutá v novom Článku 171 ES zavedená Maastrichtskou zmluvou pomáha priviesť členské štáty, ktoré prepadnú pokušeniu nedodržiavať komunitné právo, opäť na správny smer. Pod hrozbou pokuty po druhej žalobe Komisiou na Súdnom dvore v Luxemburgu nedávno Nemecko napokon konečne podniklo požadované kroky smerom k zavedeniu direktívy o kvalite vody a vyhlo sa tak penále vo výške ECU 264 000 za deň. Taliansko sa pod hrozbou denného penále ECU 123 900 tiež napokon podriadilo.

205. Všetky tieto aspekty právneho režimu direktív budú detailnejšie preskúmané v druhej časti tohto príspevku s ohľadom na sankcie, ktoré môžu byť uložené členským štátom s cieľom donútiť ich k zavedeniu direktív Spoločenstva správnym spôsobom a pred určitým termínom.

206. V stručnom závere prvej časti je dôležité pripomenúť, že zatiaľ čo je určitá direktíva integrálnou súčasťou sekundárnej legislatívy Spoločenstva (Čl. 1 89 ES, paragraf 1), má zároveň dve charakteristické črty. Po prvé, v rámci vnútroštátnych právnych systémov má určitá direktíva menší priamy účinok – najmä kvôli striktným obmedzeniam pokiaľ ide o jej využiteľnosť súkromnými osobami (tvorcovia textu zákona tu stavajú do kontrastu neexistujúci horizontálny efekt s obmedzeným vertikálnym efektom). Po druhé, v rámci toho istého právneho systému direktíva vyžaduje, aby ju členské štáty implementovali do ňou špecifikovaného konečného termínu a zároveň – hoci majú možnosť slobodne si zvoliť formy a metódy implementácie zakotvené v ich vlastných ústavách - aby to prebiehalo pod dvojitým (duálnym) dohľadom národných súdov a Súdneho dvora v Luxemburgu, ktorý rozhodne prípady, s ktorými sa naň obrátia národné súdy, ako aj určí sankčný postup v prípade nedodržania tej ktorej direktívy.

---

<sup>10</sup> MANIN, Philippe. "L'invocabilité des directives: quelques interrogations", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, p. 669, 1990.

<sup>11</sup> BERTRAND, Christine. "La responsabilité des Etats Membres en cas de non transposition des directives communautaires", *Revue du Droit Public*, p. 1507, 5-1995.

207. Pri objasňovaní tejto druhej charakteristickej črty je často pokúšením porovnávať direktívy platné v rámci európskeho právneho poriadku s tzv. “rámcové zákony” (angl. outline laws), ktoré existujú v niektorých krajinách. Išlo by však viac o ilustráciu ako o nejaké seriózne porovnanie, keďže “outline laws” sa od krajiny ku krajine líšia.

### 3. Rozličné spôsoby zavádzania direktív v hlavných členských štátoch EÚ

208. Nech už je legislatívny rámec stanovený právom tvoreným Súdny dvorom v Luxemburgu akýkoľvek, metódy uplatňované členskými štátmi pri aplikácii direktív Spoločenstva sa vždy v určitých smeroch odlišovali. Zdá sa teda, že prax istým spôsobom prebehla Článok F Maastrichtskej zmluvy, ktorý vyhradzuje, že “Únia bude rešpektovať národnú identitu svojich členských štátov, ktorých systémy vlády sa zakladajú na princípoch demokracie”, a snád’ aj Článok 3B Zmluvy o ES a tiež princíp subsidiarity.

209. Výsledné rozdiely sa potom prirodzene vzťahujú – aby sme opäť citovali Článok 1 89 ES – skôr na “formu a metódy”, ktorých voľba je ponechaná na posúdenie príslušných orgánov každého členského štátu, ako na “výsledný zámer, ktorý sa má dosiahnuť” (angl. the result to be achieved), ktorý by mal byť účinný a všade zhodný. Forma a metódy však vyvolávajú toľko problémov, že pokus o isté vzájomné porovnanie je tu na mieste. Nie je tu priestor pre súhrnnú štúdiu všetkých praktík, ktoré členské štáty uplatňujú v rámci Európskej únie<sup>12</sup>. Je však možné popísať niektoré významné príklady vybrané buď preto, že daný členský štát má v rámci EÚ významné postavenie, alebo kvôli tomu, že našiel obzvlášť originálny spôsob, ako možno komunitné direktívy presadzovať v praxi. Zohľadníme aj premennú “politický režim”, hoci vo veľkej väčšine krajín fungujú parlamentné režimy, ktoré sa odlišujú stupňom racionalizácie (niektoré z nich majú semiprezidentský systém - ide najmä o Francúzsko) a - čo je dôležitejšie - tradíciami a kultúrou svojho politického a parlamentného života a tiež štruktúrou svojho právneho poriadku.

210. V týchto rôznych kontextoch sú to nasledovné štyri typy národných autorít (orgánov), ktoré pravidelne čelia problému implementácie direktív: vláda ako diplomatická autorita a jej výkonný aparát/administratíva, parlament ako legislatívny orgán, správne a bežné (civilné) súdy a v niektorých prípadoch aj ústavné súdy.

211. Skutočnosť, že národné vlády nielenže pomáhajú pri príprave direktív v rámci Rady ministrov, ale ich aj implementujú, ich jasne stavia do prvej línie. Efektívnosť ich administratívy je však rovnako kľúčovým faktorom, ktorý podmieňuje kvalitu, v akej sa daný proces realizuje. Po dlhý čas bol tým najčastejším dôvodom rozporu s komunitnou legislatívou, ktorý Komisia a Súdny dvor uvádzali v prípade direktív, ani nie tak zlá viera zo strany národných vlád ako najmä neschopnosť ich administratívy vyrovnáť sa s tempom a technickými aspektmi ich implementácie. Vyskytli sa dokonca aj prípady, kde centrálna vláda v rámci prenosu kompetencií na federálne úrady alebo decentralizované regióny v skutočnosti celý proces implementácie komplikovala a ďalej brzdila. Avšak pokiaľ ide o Európsku úniu a obzvlášť o jej Súdny dvor, všetka zodpovednosť za implementáciu je v rukách členských štátov.

---

<sup>12</sup> Pozri bližšie RIDEAU, Joael. Les Etats Membres de l'Union européenne - adaptations, mutations, résistances, LGD, Paris, 1997.

212. Za účelom prekonania týchto ťažkostí niektoré vlády považovali za nevyhnutné poskytnúť svojim administratívam podrobné inštrukcie k tomu, ako aplikovať komunitné právo. Francúzsko tak urobilo v podobe obežníkov (najmä tých z 22. 9. 1988 a 25. 1. 1990) a španielska vláda vydala príslušnú rezolúciu 10. 9. 1990.

213. Aby harmonizovali svoje vzťahy s Bruselom, centrálné vlády volili jeden z dvoch prístupov k zabezpečeniu koordinácie medzi všetkými svojimi rezortmi prostredníctvom stálych zastupiteľstiev zriadených v blízkosti inštitúcií Spoločenstva. Francúzsko a Spojené kráľovstvo (oboje centralizované štáty) zriadili medziministerské útvary zodpovedné šéfovi vlády<sup>13</sup>. Vo Francúzsku ide *Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique internationale* (SGCI), ktorého vznik je spojený so založením OEEC v roku 1948 a ktorý ďalej slúži pre podporu procesu európskej integrácie<sup>14</sup>. V Spojenom kráľovstve bol Európsky sekretariát zahrnutý pod *Cabinet Office* a hoci ministerské rezorty sa tešia značnej autonómii, jeho postavenie voči nim je v tomto smere veľmi podobné. Aj v Taliansku bol Dekrétom z 10. 3. 1994 zriadený sekretariát pre záležitosti Spoločenstva, ktorý je podriadený predsedovi vlády, tento však úzko spolupracuje s ministerským rezortom vytvoreným za rovnakým účelom.

214. Vo väčšine ostatných krajín, ktoré takéto útvary nemajú, je skutočným lídrom ministerstvo zahraničných vecí a/alebo ministerstvo hospodárstva/financií, aj keď obsah každej direktívy vyžaduje intervenciu tých relevantných ministerských oddelení, ktoré disponujú technickou znalosťou potrebnou pre jej implementáciu.

215. Vo federálnych štátoch môže úloha zavádzania komunitného práva zasahovať do výlučných kompetencií členov federácie. Nemecké *Länder* (Spolkové krajiny) majú dokonca ešte širšie implementačné kompetencie. V takýchto prípadoch sa prijali ustanovenia pre možnosť intervencie zo strany nižších územno-správnych celkov – buď priamo alebo cez dolnú komoru parlamentu, ktorá ich reprezentuje, napr. *Bundesrat* (Spolková rada) v Nemecku a Rakúsku. Ešte pružnejší systém existuje v Španielsku, ktorý je prospešný najmä pre Autonómne spoločenstvá. Ak bude schválený návrh zákona o územnej samospráve Škótska, vďaka špecifickým opatreniam sa bude môcť táto krajina zapojiť do rozhodovacieho procesu Spoločenstva.

216. Opačne, členstvo v EÚ zatiaľ nemalo významnejší dopad na štruktúru vlády členských štátov. Vo Francúzsku a v menšej miere aj vo Fínsku to samozrejme posilnilo postavenie prezidenta, ktorý je teraz aj členom Európskej rady. V ostatných krajinách to bolo prínosom pre šéfa vlády. Avšak odpor zo strany ministerstiev zahraničných vecí zatiaľ úspešne brzdí úlohu ministrov pre európske záležitosti – ak nejakú vôbec hrá – ktorí sú obyčajne štátnymi ministrami, ministerskými delegátmi alebo štátnymi tajomníkmi. Len príslušný taliansky minister dostal (pokiaľ je autorovi známe) niečo ako skutočné ministerské kreslo. Avšak skutočnosť, že ministri pre európske záležitosti sa často zúčastňujú zasadaní Rady ministrov, keď sa rozhoduje o regulácii vnútorného trhu, im poskytuje odborné poznatky, ktoré majú tendenciu následne využiť pri uplatňovaní politickej kontroly nad implementáciou mnohých direktív EÚ.

---

<sup>13</sup> QUERMONNE, Jean-Louis. *L'appareil administratif de l'Etat*, p. 37 onwards, Collection Points, Seuil, Paris, 1991.

<sup>14</sup> LEQUESNE, Christian. *Paris-Bruxelles - comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de Sciences-Pô., Paris, 1993.



217. Ich úloha by samozrejme stúpila na dôležitosť, ak – ako už bolo navrhované – by sa ministri zahraničných vecí stali ministrami so sídlom v Bruseli, kde by sa mohli aktívne zúčastňovať zasadaní Výboru stálych zástupcov (Committee of Permanent Representatives, COREPER). Také niečo sa však zatiaľ nedeje.

218. Celkovo možno povedať, že bez ohľadu na to, ako sú rozdelené úlohy v rámci národných vlád, je predovšetkým povinnosťou vlády, aby zabezpečila, že proces implementácie postupuje správnym spôsobom. Či už sa to robí prostredníctvom legislatívy alebo štátnej regulácie, iniciatíva je takmer vždy v rukách vlády. Z toho vyplýva, že vlády potrebujú najst' efektívny spôsob, ako synchronizovať a monitorovať duálny proces transpozície do podoby zákonov a nariadení (predpisov).

219. V závislosti od danej krajiny hrajú parlamenty široké spektrum úloh pri aplikácii komunitných direktív. Je tomu tak preto, že proces aproximácie vyvoláva dva pichľavé problémy týkajúce sa politiky a ústavy – jeden právny a druhý politický.

220. Zdrojom právneho problému je najmä spôsob, akým sú v jednotlivých krajinách prepojené zákony a nariadenia (predpisy).

221. Vo Francúzsku Ústava Piatej republiky prísne obmedzuje pole pôsobnosti legislatívy na predmety úpravy, ktoré sú vymenované v Článku 34, tie ostatné automaticky spadajú do rámca regulácie špecifikovaného v Článku 37. Táto inovácia, ktorá bola zabudovaná do Ústavy v roku 1958 s cieľom zredukovať počet prijímaných zákonov, mala “perverzný” efekt v podobe obmedzenia úlohy Parlamentu v procese transpozície direktív Spoločenstva. Napríklad v roku 1992 sa situácia javila tak, že z 1 000 transpozičných nástrojov bolo len 75 legislatívneho charakteru<sup>15</sup>. Paradoxne, rozhodovanie o tom, ktoré direktívy povinne vyžadujú intervenciu zo strany Parlamentu v rámci pripomienkovania návrhov zákonov prezentovaných vládou, je úlohou, ktorá spadá – na žiadosť vlády – do pôsobnosti *Conseil d'Etat* na základe jednoduchého obežníka od ministra vlády z 25. januára 1990. V každom prípade, keď sa od členov parlamentu žiada, aby zasiahli do diania, často sa ponosujú, že direktívy sú natoľko podrobné, že všetko, čo oni môžu urobiť, je tieto len “bez rozmyslenia odsúhlasiť”.

222. Na druhej strane, dánsky *Folketing* (Parlament) žiarlivo si strážiaci svoje privilégia prísne obmedzuje mocenskú autoritu vlády v oblasti prijímania predpisov a len výnimočne schváli legislatívu, ktorá deleguje na vládu úlohu implementovať direktívy Spoločenstva. V tejto krajine viac ako inde suverenita parlamentu kontrastuje s doménou štátnej regulácie, ktorá je autonómna a stále sa rozširuje. Následne Parlament buď vykonáva svoje vlastné právomoci alebo ich deleguje na vládu na *ad hoc* báze avšak s tvrdou *a posteriori* kontrolou ich plnenia.

223. V Španielsku naopak platí, že hoci *Cortes Generales* majú v kompetencii všetky záležitosti, ktoré už prešli legislatívnym konaním v Parlamente, Článok 82 Ústavy ich však oprávňuje – s výnimkou určitých vyhradených oblastí – delegovať na vládu právomoc prijímať právne úpravy so silou zákona v špecifikovaných oblastiach, vrátane implementácie direktív Spoločenstva. V Grécku je implementácia prakticky vo všetkých prípadoch výsledkom príslušnej legislatívy prijatej gréckym Parlamentom. Dokonca aj v Spojenom kráľovstve – napriek prestíži Parlamentu vo Westminsteri – “European Community Act” z roku 1972 “určuje, že aplikácia komunitného práva, dokonca aj keď sa ňou má nahradiť

---

<sup>15</sup> *Rapport public*, Conseil d'Etat, 1992.

domáca právna úprava alebo zákon schválený Parlamentom, sa má vykonať skôr nariadením Rady alebo predpisom, ako zákonom Parlamentu ako takým”<sup>16</sup>.

224. Originálna prax sa vyvinula v Taliansku od roku 1989 vďaka La Pergolovmu zákonu. Po počiatočnom zverení aplikácie komunitných direktív vláde (na báze od prípadu k prípadu) prostredníctvom masovej legislatívy prijímanej dlho po termíne taliansky Parlament neskôr zracionalizoval legislatívne a administratívne konanie štátu nasledovným spôsobom: každoročne pred 31. januárom musí vláda pripraviť návrh zákona, ktorý “upravuje plnenie záväzkov vyplývajúcich z členstva Talianska v Európskych spoločnostiach”. Tento každoročný “Zákon o Spoločenstve” zahŕňa najmä všetky ustanovenia nevyhnutné pre implementáciu direktív buď vo forme legislatívy ako takej alebo delegovaním vládnych kompetencií. Príloha k tomuto Zákonu obsahuje zoznam direktív, ktoré chce vláda implementovať prostredníctvom štátnej regulácie, k čomu musí dôjsť do štyroch mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto Zákona.

225. Prax, ktorej sa Taliansko pridrižiava od roku 1990 jasne demonštruje, že delegovaná legislatíva ostáva hlavným prostriedkom implementácie direktív.<sup>17</sup> Kontrola ročného plnenie plánu Parlamentom prinajmenšom stúpila na intenzite. Regiónom so zvláštnym statusom boli tiež zverené priame kompetencie implementovať direktívy v oblastiach, za ktoré sú zodpovedné, kým bežné regióny si musia najskôr počkať na schválenie každoročného Zákona o Spoločenstve.

226. V štátoch federálneho typu hrajú nižšie územno-správne úrovne štátu samozrejme významnejšiu úlohu. Je to prípad Rakúska a Belgicka, ale najmä Nemecka. Nový Článok 23 Základného zákona, ktorý bol dôsledkom revízie ústavy v roku 1992, dáva *Spolkovým krajinám* jednotlivo alebo prostredníctvom *Spolkovej rady* skutočné právomoci v súvislosti s direktívami, ktorých implementácia zasahuje do ich ústavou uznaných kompetencií. Táto tendencia sa navyše postupom času stáva výraznejšou. Nedávno sme boli svedkami toho, že miera prístupnosti *Spolkových krajín* pokiaľ ide o ich privilégia do veľkej miery podmienila výhrady kancelára Kohla v rámci rokovaní o Amsterdamskej zmluve ohľadom rozšírenia procedúry hlasovania kvalifikovanou väčšinou v rámci Rady EÚ.

227. *Länder* zodpovedné v Nemecku za implementáciu federálnej legislatívy preto zároveň žiadali väčšiu možnosť účasti na prípravách direktív Spoločenstva od samého začiatku. Toto je navyše ďalším aspektom daného problému - konkrétne účasť národných parlamentov samotných na príprave európskej legislatívy, ktorá je viac politického charakteru.

228. Keďže toto len nepriamo ovplyvňuje implementáciu direktív, obmedzíme sa tu len na niekoľko stručných poznámok. Avšak v momente, keď si národné parlamenty začali postupne uvedomovať oboje – tak svoj obmedzený manévrovací priestor v súvislosti s implementáciou direktív ako aj expanziu komunitnej legislatívy do čoraz širších oblastí – samotný tento fakt nadobudol väčší politický význam.

229. Je pravdou, že z dôvodu svojich diplomatických privilégií boli národné vlády schopné získať do svojich rúk – cestou jej výkonu v rámci Rady EÚ alebo COREPER v Bruseli - veľkú časť legislatívnej moci, ktorá dovtedy unikala Európskemu parlamentu. Na túto

---

<sup>16</sup> DUTHEUL DE LA ROCHERE, Jacqueline a Malcom JARVIS in: RIDEAU, Joael, *Les Etats Membres de l'Union européenne*, op. cit., s. 409.

<sup>17</sup> ASTENGO, Francois, id., s. 328.

deformáciu princípu oddelenia právomocí sa čoraz viac nazerá ako na “deficit demokracie”. Pokusy národných vlád urobiť z Európskej komisie “obetného baránka” tohto procesu sú stále menej presvedčivé.

230. V takejto situácii – nehovoriac už o žiadosti francúzskeho parlamentu na svojich partnerov a smerom k Medzivládnej konferencii (1997) týkajúcej sa opätovného vytvorenia druhej komory Európskeho parlamentu zloženého (tak ako tomu bolo do roku 1979) z členov národných parlamentov alebo, keby to neprešlo, zriadenia medziparlamentného orgánu pre dohľad nad aplikáciou princípu subsidiarity – národné parlamenty pri mnohých príležitostiach prejavili svoju odhodlanosť postaviť sa na odpor voči strate svojej mocenskej autority. Vo väčšine prípadov boli domáce ústavné praktiky časom rozšírené. Nedávno sa však objavili aj kroky smerom k medziparlamentnej kooperácii.

231. V tomto smere je vis-à-vis svojej vláde asi najďalej dánsky *Folketing*. Národná vláda totiž musí Európskemu výboru tohto Parlamentu postúpiť všetky návrhy ohľadom zavádzania štátnej regulácie, direktív a rozhodnutí, ktoré Európska komisia prezentuje na Rade EÚ. Dánsky minister je povinný predstúpiť pred tento výbor, aby od neho obdržal inštrukcie o tom, aký postoj má zaujať voči Rade v Bruseli. Ak musí v rámci vyjednávania voliť inú líniu, je povinný opätovne predstúpiť pred tento výbor skôr, ako sa prijme akéhokoľvek konečné rozhodnutie.

232. Prirodzene, keby malo všetkých 15 národných parlamentov EÚ prijať rovnaký prístup, nevyhnutne by to každú chvíľu brzdilo už i tak zložitý rozhodovací proces v rámci Spoločenstva. Ostatné parlamenty preto uplatňujú pružnejšiu formu kontroly plnenia, ktorá sa opisuje ako “podmienené posúdením v parlamente” (angl. subject to consideration by parliament). Táto domáca procedúra jednoducho zaväzuje vládu, aby informovala svoj národný parlament v reálnom čase, prostredníctvom adekvátnych výborov alebo delegácií a aby podržala zverejnenie svojej pozície voči Bruselu až do konzultácií resp. kým neuplynie primeraný čas. Politická zodpovednosť vlád s parlamentným systémom však znamená, že ruky ministrov nie sú zviazané, teda že títo môžu voľne vyjednávať. Ich manévrovací priestor je tak zabezpečený.

233. Systémy tohto druhu dnes fungujú vo väčšine členských štátov Únie s rôznym stupňom flexibility a v závislosti od počtu komôr národného parlamentu. Mali by operovať najmä v Spojenom kráľovstve, Nemecku, Holandsku a Španielsku. Vo Francúzsku bola táto procedúra vtelená do Článku 88(4) Ústavy po jej revízii v roku 1992, ktorá dala parlamentným zhromaždeniam právo prijímať uznesenia vyjadrujúce ich postoje k návrhom nariadení a direktív Spoločenstva s príslušnými legislatívnymi dôsledkami.

234. Všeobecné prijímanie tejto praxe viedlo v roku 1997 Medzivládnu konferenciu k tomu, aby k návrhu Amsterdamskej zmluvy pripojila aj protokol o úlohe národných parlamentov v EÚ, ktorý bol navrhnutý tak, aby túto prax zohľadnil. Okrem inštitucionalizácie Konferencie orgánov špecializujúcich sa na záležitosti Spoločenstva (Conference of Bodies Specialising in Community Affairs, COSAC) založenej v Paríži 16. a 17. novembra 1989 tento protokol upravuje povinnosť informovať národné parlamenty nasledovnými tromi spôsobmi:

- všetky konzultačné dokumenty Komisie (zelené knihy, biele knihy a komuniké) majú byť urýchlene predložené na rokovanie národných parlamentov členských štátov;

- legislatívne návrhy Komisie definované Radou v súlade s Článkom 151 Zmluvy o Európskom spoločenstve musia byť komunikované vláde každého členského štátu v dostatočnom časovom predstihu, aby mohli byť adekvátnym spôsobom predložené na rokovanie národných parlamentov;
- musí uplynúť doba šiestich týždňov od momentu, kedy bol určitý legislatívny návrh alebo opatrenie navrhnuté na prijatie podľa Titulu VI Zmluvy o Európskej únii poskytnutý Komisiou na rokovanie Európskeho parlamentu a Rady vo všetkých jazykoch a podľa harmonogramu prijímania rozhodnutí Radou, buď v podobe nástroja alebo spoločnej pozície v súlade s Článkami 189B alebo 189C s možnosťou výnimky v naliehavých prípadoch, pričom príslušná dôvodová správa musí byť vtedy obsahom prijímaného nástroja alebo spoločnej pozície.

235. Pred implementáciou direktívy alebo pred delegovaním tejto funkcie na svoje vlády by preto národné parlamenty mali byť odteraz adekvátne informované o skorších rokovaníach a poradách. Bez toho, že by z nich urobili priamych aktérov príslušných procedúr, by im takéto opatrenia mali dovoliť vykonávať ich špecifické poslanie za lepších podmienok.

236. V rámci procesu implementácie direktív Spoločenstva smerujú žiadosti o intervenciu aj na národné súdy. Takáto intervencia, ktorá im umožňuje eliminovať nedostatky alebo nezrovnalosti spôsobené ostatnými ramenami štátnej moci, sa materiálne veľmi nelíši od dohľadu, ktorý tieto súdy vykonávajú nad aplikáciou európskeho práva v členských štátoch ako celku<sup>18</sup>.

237. Navyše, Súdny dvor v Luxemburgu sa vo svojom rozsudku z 10. apríla 1984 (Von Colson versus Kaman, 14/83, s. I 891) vyjadril, že “záväzok členských štátov - vyplývajúci z určitej direktívy - dosiahnuť výsledný zámer v nej naznačený a ich povinnosť (podľa Článku 5 Zmluvy) prijať všetky adekvátne opatrenia, či už všeobecné alebo špecifické, na zabezpečenia splnenia tohto záväzku, je právne záväzný pre všetky príslušné orgány členských štátov vrátane – v záležitostiach spadajúcich do ich jurisdikcie - súdov.”

238. Okrem toho, keďže komunitné právo musí byť vykladané jednotným spôsobom, národné súdy sa môžu tam, kde je znenie direktívy nejasné, obrátiť na CJEC so žiadosťou o dodatočný výklad; toto postupne viedlo Luxemburský súd k vytvoreniu určitého rámca pre národné súdy. Napokon, komparatívna štatistika súdnych konaní pre porušenie práva (1043 prípadov od 1. januára 1973 do 1. januára 1994) umožnila CJEC od prípadu k prípadu objasniť rozsah právnej úpravy v prípade významnejších direktív Spoločenstva.

239. Nemáme tu dostatok priestoru na to, aby sme preskúmali príslušné úlohy národných súdov a CJEC. Dovoľte len stručne skonštatovať, že ten druhý (t.j. CJEC) zabezpečuje súlad toho prvého (t.j. národných súdov) s tromi princípmi, ktoré Denys Simon definuje nasledovne<sup>19</sup>:

- prístup k možnosti právneho preskúmania, ktorého “prostriedky v rámci národného procedurálneho práva nebudú v prípadoch aplikácie komunitného práva o nič menej priaznivé ako pri ekvivalentnom súdnom konaní v medziach domáceho práva”;

<sup>18</sup> SIMON, Denys, op. cit., p. 80 et seq.

<sup>19</sup> SIMON, Denys, op. cit., p. 80 et seq.

- dočasná ochrana tých účastníkov súdu, ktorých práva boli porušené zo strany národných orgánov;
- *ex-officio* aplikácia komunitného práva národnými súdmi aj v prípade, že o ňu príslušné strany výslovne nepožiadali.

240. Okrem týchto procedurálnych úprav je však otázkou, ktorá najčastejšie v tejto súvislosti vyvstáva, otázka miery priameho účinku direktív na domáci právny poriadok.

241. Uznáva sa, ako už bolo naznačené v prvej časti tohto príspevku, že direktívy - podobne ako nariadenia a rozhodnutia - sú integrálnou súčasťou sekundárnej legislatívy Spoločenstva. Ako také teda majú určité spoločné charakteristiky. Avšak, ako už bolo predtým zdôraznené, direktívy sú zvláštne tým, že ich priamy účinok môže byť rôzny, keďže ich implementácia vyžaduje prijatie príslušných opatrení na strane domácich orgánov. Logicky by teda len tieto implementačné opatrenia mali byť vynútiteľné.

242. Takéto riešenie bude pravdepodobne vždy prijaté v rámci sporov medzi súkromnými osobami vďaka "horizontálnemu" charakteru (CJEC, 14. júl 1994, Faccini Dori. C-91-92, Vol. I-3349) súdneho konania. Na druhej strane, v prípade "vertikálnych" súdnych sporov medzi súkromnou osobou a členským štátom jedna z inovatívnych línií rozsudkov CJEC akceptuje, že - v závislosti od určitých podmienok - môže ísť aj o plný priamy účinok. Tými podmienkami sa myslelo to, že ustanovenia príslušnej direktívy budú jasné, nepodmienené a právne dokonalé. Avšak rekriminácia (práv. vzájomné obviňovanie) nasledujúca po rozsudkoch v prípadoch Ratti (CJEC 5. apríl 1979, 148/78, s. 1629) a Becker (19. január 1982, 8/81, s. 53), v ktorých boli odsúdené tie členské štáty, ktoré neboli schopné zaviesť príslušné direktívy, viedla CJEC k prijatiu stanoviska založeného viac na princípe precedensu komunitného práva, aby tak sankcionovala štáty, ktoré neboli schopné splniť svoje záväzky.

243. Tento opatrnejší prístup kombinovaný s odporom zo strany národných súdov, spomedzi ktorých tým najpozoruhodnejším príkladom ostáva rozhodnutie Cohna Bendita z francúzskeho *Conseil d'Etat* (CJEC 22. december 1978, Dalloz, 1979, s. 155), dovoľuje teraz národným súdom a CJEC samotnému sankcionovať členské štáty za ich ľahostajnosť alebo chybné konanie cestou vynútenia si plnenia ich občiansko-právnych záväzkov. V súvislosti s národnými súdmi by sme sa teraz mohli zmieniť - tentoraz v pozitívnom zmysle - o príklade francúzskeho *Conseil d'Etat* v prípade Rothmans, Philip Morris a Arizona Tobacco (28. február 1992, ADJA 1992, s. 210). Pokiaľ ide o Luxemburský súd, principiálny rozsudok, ktorý pravdepodobne v budúcej súdnej praxi prevládne, možno nájsť v prípade Francovich a Bonifaci (19. november 1991 C-6/90 a C-9/909, I-5357).

244. Na konci prvej časti tohto príspevku sme sa zmienili o dopade nového znenia Článku 171 Zmluvy o ES (ktoré priniesla Maastrichtská zmluva), ktorý trestá neschopnosť podriaďiť sa rozsudkom Luxemburského súdu vymáhaním od nedbalého štátu zaplatenie paušálnej sumy alebo penále.

245. Okrem toho by sa nemalo zabúdať, že žiadny členský štát sa nemôže vyhnúť plneniu svojich záväzkov z dôvodov špecifickosti svojich interných štruktúr, či už tieto zahŕňajú oddelenie výkonnej a legislatívnej moci alebo autonómiu decentralizovaných alebo federalizovaných orgánov (CJEC, 22. február 1979, Komisia versus Taliansko, 363/78, s. 771).

246. Naďalej však ostáva doriešiť problém, či priama a okamžitá aplikovateľnosť a nadradenosť komunitného práva nad domácim (vnútroštátnym) právom sú záväzné aj pre národné súdy pri posudzovaní direktív Spoločenstva, ktoré sa svojou šírkou dotýkajú aj ústavného práva. Pokiaľ ide o sekundárnu legislatívu, nie je odpoveď na túto otázku ani zďaleka jednotná.

247. Na druhej strane, niektoré rozsudky CJEC predsa len asi predpokladajú nadradenosť komunitného práva ako celku nad právnym poriadkom členských štátov, vrátane ich národných ústav. Takýmto rozhodne bol aj výklad obsiahnutý v rozsudkoch v prípadoch *Costa versus ENEL* a *Simmenthal*, čo by znamenalo, že finálny právny rozbor “case law” Súdneho dvora sa pozerá na právny poriadok Spoločenstva, ktorý sa vydeľuje z medzinárodného práva, ako na generátor “virtuálneho” európskeho federatívneho štátu.

248. Na druhej strane, stanoviská národných a – keď dostanú tú príležitosť aj – ústavných súdov sa zdajú byť oveľa kvalifikovanejšími. Podľa francúzskeho Ústavného súdu a Rady štátu je nadradenosť komunitného práva založená viac na domácej legislatíve ako na nejakom autonómnom právnom poriadku Spoločenstva vteleného do národných právnych poriadkov, t.j. vyplýva z Čl. 55 Ústavy Piatej republiky, ktorý prisudzuje “správne ratifikovaným alebo schváleným zmluvám alebo dohodám ... počnúc ich zverejnením, vyššiu právnu silu ako domáce zákony, čo je podmienené – v prípade každej zmluvy alebo dohody – ich implementáciou druhou stranou”. Pokiaľ ide o pôvodné komunitné právo, jeho nesúlady s francúzskou Ústavou vyžaduje podľa Čl. 54 revíziu Ústavy pred akoukoľvek ratifikáciou<sup>20</sup>.

249. “Case law” nemeckého a talianskeho ústavného súdu sa zdá byť menej jasné. Pri absencii akéhokoľvek európskej federácie naplňajúcej požiadavky vlády zákona a demokracie spomínané štáty odmietajú akceptovať, že európske právo je akokoľvek nadradené národným ústavno-právnym úpravám. V prípade Nemecka rozsudok Ústavného súdu v Karlsruhe ohľadom kompatibility Maastrichtskej zmluvy so Základným právom vychádza z akejsi reštriktívnej koncepcie princípu nadradenosti právneho poriadku Spoločenstva<sup>21</sup>. Vplyv *Spolkových krajín*, ktoré si úzkostlivo strážia svoju autonómiu, tiež viedol Federatívnu republiku k prijatiu opatrného stanoviska v tejto veci.

250. Vyznačuje to teda isté ohraničenie nadradenosti komunitného práva, tak ako toto vyplynulo z práva tvoreného Európskym súdom. V atmosfére euro-skepticizmu sa určití politici pokúšali zvrátiť tento trend takým spôsobom, ktorým by sa ústavným súdom umožnilo posudzovať súlad európskych direktív s národnými ústavami v každom prípade, ktorí tvrdia, že implementované opatrenia sú protiústavné. Je to obzvlášť prípad Francúzska po návrhu ústavného zákona, ktorý predložil bývalý predseda legislatívneho výboru Národného zhromaždenia – právnik Pierre Mazeaud.

251. Pokračujúca dvojznačnosť spojená s právnou a politickou povahou Spoločenstva a Európskej únie nenapomáha k objasneniu tejto záležitosti. Len rozvoj týchto “neidentifikovaných politických objektov” do podoby federatívneho štátu so svojím vlastným

---

<sup>20</sup> CHAGNOLLAUD, Dominique and Jean-Louis QUERMONNE. *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, p. 465 et seq. and p. 714 et seq., new edition, Fayard, Paris, 1996.

<sup>21</sup> GERKRATH, J-rg. "La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe", in DUPRAT, Gérard, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie, politique aujourd'hui*, p. 209 et seq., PUF, Paris, 1996.

podrobným právnym poriadkom by nastolil jasnú a garantovanú hierarchiu vo vzťahu národného a komunitného právneho poriadku.

252. Kým sa tak stane, ako napísal Joael Rideau, “neexistuje žiadna ústava, ktorá by doviedla Monetovu myšlienku do jej logických dôsledkov”. Nadradenosť komunitného práva právu národnému končí kdesi na území nikoho nachádzajúceho sa medzi legislatívou a ústavou. Ako už napísal Louis Favoreu, “v konečnom dôsledku je lepšie pozerat’ sa na problém hierarchie ústavného a medzinárodného práva ako na neexistujúci problém dokonca aj v prípade Francúzska, kde procedúra vychádzajúca z Čl. 54 predsa len predpokladá určitú hierarchiu. Tieto dva systémy práva existujú vedľa seba bez vzájomného prieniku - prinajmenšom z ústavného hľadiska”<sup>22</sup>.

#### **4. Problémy, ktorým čelia kandidátske krajiny a EÚ v rámci procesu rozširovania v súvislosti s direktívami**

253. V roku 1992 sa zaviedlo 1675 direktív a 22 454 nariadení Spoločenstva<sup>23</sup>. Tieto čísla samy osebe demonštrujú, aké implementačné a integračné úsilie sa vyžaduje od nových členských štátov Únie v prvých rokoch 21. Storočia (!) Takéto štáty čelia dvom problémom: jednak je to problém zavádzania komunitného práva prijatého po ich vstupe; dôležitejším však je problém vstrebávania “balíka” direktív (a odporúčaní týkajúcich sa Európskeho spoločenstva uhlia a ocele) naakumulovaného od čias prijatia Rímskej (1957) a Parížskej (1951) zmluvy.

254. Naliehavosť toho druhého problému nevyhnutne vyvolá ťažkosti, s ktorými sa nepotýkali ani zakladajúce krajiny, a ani tie štáty, ktoré sa pripojili k EÚ v sedemdesiatych rokoch. Nové členské štáty z SVE sa preto budú v úsilí o získanie poznatkov a rád ohľadom toho, ako postupovať, primárne obracať na Španielsko a Portugalsko a na Rakúsko, Fínsko a Švédsko.

255. Avšak rozsah prekážok, ktoré tentoraz treba prekonať, sa zdá byť v nepomere k tým z predchádzajúcich vln. Nevyhnutne sa to teda odrazí na inštitúciách a štruktúre Únie samotnej zvyšujúc nároky na pružnosť vo vzťahu k novým členom. Toto je ten druhý aspekt problematiky, ktorého sa v ďalšom texte dotkneme.

256. Nové členské krajiny a inštitúcie Spoločenstva sa doposiaľ pokúšali riešiť problém absorpcie celej masy platných nariadení a direktív viacerými spôsobmi. Všetky však museli byť v súlade s posvätným princípom rešpektovania *acquis communautaire*, ktorý bol jasne nastolený po dlhých rokovaníach predchádzajúcich pripojeniu sa Spojeného kráľovstva k spoločnému trhu. Dnes sa tento princíp bez diskusie akceptuje a bol opätovne potvrdený v roku 1994 v Čl. 2 Zákona týkajúceho sa podmienok vstupu Rakúskej republiky, Fínskej republiky a Švédskeho kráľovstva a úpravy zmlúv, na ktorých bola založená Európska únia. Uvedený článok hovorí, že so vstupom do EÚ sú ustanovenia pôvodných zmlúv a zákonov prijatých inštitúciami (Spoločenstva) pred týmto vstupom záväzné pre všetky nové členské štáty a aplikovateľné v týchto štátoch v súlade s takýmito zmluvami a týmto zákonom<sup>24</sup>. Keď Európska rada v Edinburgu povolila Dánsku – po zápornom výsledku referenda – množstvo

<sup>22</sup> FAVREU, Louis and Loic PHILIP. *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, p. 803, 8th edition, Sirey, Paris, 1995.

<sup>23</sup> Do roku 1996 sa počet platných direktív zvýšil na 2084.

<sup>24</sup> OJEC, 29. august 1994.

výnimiek z Maastrichtskej zmluvy, bolo jasne špecifikované, že tieto výnimky v žiadnom prípade nevytvárajú precedens pre nové členské krajiny.

257. Keďže však komunitné právo nemožno zaviesť všetko naraz, objavili sa rozličné prístupy rozvinuté krajinami, ktoré vstúpili do Spoločenstva a Únie od konca osemdesiatych rokov. Stručne sa zameriame na niektoré z nich.

258. Prvým príkladom je Španielsko, ktorého vláda začala harmonizovať domácu legislatívu s komunitným právom v júli 1978. Od toho momentu Rada ministrov podporovala rôzne ministerstvá k tomu, aby “vždy preskúmali platné nariadenia Spoločenstva s cieľom vyhnúť sa akémukoľvek možnému konfliktu medzi španielskymi predpismi a komunitným právom”<sup>25</sup>. Po tejto predbežnej práci však po vstupe 1. januára 1986 nasledovalo obdobie utiekania sa k delegovaniu normotvornej činnosti, ktoré malo urýchliť aktuálny proces zavádzania direktív.

259. Druhý precedens – širšieho rozsahu – je výsledkom iniciatívy Jacquesa Delorsa užšie prepojiť Európske spoločenstvo – bez toho, že by muselo viesť k ich plnému členstvu - s krajinami Európskeho združenia voľného obchodu (European Free Trade Association, EFTA). Toto úsilie (započaté v roku 1986) malo viesť k vytvoreniu Európskeho ekonomického priestoru (European Economic Area, EEA), ktorého základ bol položený Portskou zmluvou, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 1992 po tom, čo ju švajčiarski občania v národnom referende odmietli. Zámerom tejto zmluvy bolo ustanoviť – s výnimkou poľnohospodárstva – voľnú zónu obchodu medzi krajinami EHS a EFTA, vrátane integrácie ich právnych poriadkov vo veľkej časti komunitnej legislatívy. V skutočnosti však – okrem Nórska, Islandu a Lichtenštajnska – EEA poslužil ako pred-vstupné zriadenie pre ostatné krajiny EFTA, ktoré sa následne stali plnoprávnymi členmi EÚ: Rakúsko, Fínsko a Švédsko. V každom prípade to však značne urýchlilo tento proces.

260. Tretím prístupom, ktorý sa tentoraz priamo vzťahuje na krajiny SVE mal podobu Európskych asociačných dohôd (European Association Agreements), ktoré boli uzavreté – po páde Berlínskeho múru a Sovietskeho zväzu – medzi Európskymi spoločenstvami a viacerými krajinami podľa Článku 238 ES. Tieto dohody, ktorým predchádzalo odštartovanie programu Phare, mali byť prvým krokom v rámci pred-vstupného procesu. Po tom, čo boli 16. decembra 1991 prvý krát uzavreté s Poľskom, Maďarskom a Československom, rozšírili sa neskôr o Rumunsko a Bulharsko, ďalej po rozdelení Československa o Českú republiku a Slovensko a napokon v 1995 o Baltické štáty a Slovinsko. Tieto dohody ustanovujú predpoklady pre vytvorenie priestoru pre voľný obchod na obdobie desiatich rokov po nadobudnutí ich účinnosti (pri určitých obmedzeniach) a deklarujú, že konečným cieľom je pre signatárske krajiny členstvo v Európskom spoločenstve bez formálneho záväzku z druhej strany. Avšak od Európskej rady, ktorá sa konala v Kodani v júni 1993, Európska únia postupne začala akceptovať princíp takéhoto členstva a prijala viacero pred-vstupných opatrení v tomto smere. Po zverejnení Posudkov EK luxemburská Európska rada v decembri 1997 dala rokovaniam o vstupe týchto krajín zelenú.

261. Ak sa však členstvo v Únii nemá omeškať na niekoľko rokov alebo v niektorých prípadoch na jednu či dve desaťročia, bolo by ilúziou myslieť si, že pred-vstupné opatrenia samotné zavedú celú masu platných direktív vo všetkých zainteresovaných krajinách. Podľa

---

<sup>25</sup> BURGOGUE LARSON, Laurence in RIDEAU, Joël, *Les Etats de l'Union européenne*, op. cit, p. 171.



neoficiálnych zdrojov z Bruselu sa zdá, že k 1. januáru 1997 aj tá najvyspelejšia z kandidátskych krajín neabsorbovala viac ako 15 percent z existujúcej legislatívy Spoločenstva. Je preto potrebné prejsť ešte dlhú cestu. Za takýchto podmienok je treba použiť štvrtý prístup - tak ako v prípade predchádzajúcich vlín, t.j. do budúcich zmlúv o vstupe zahrnúť ustanovenia povoľujúce novým členským štátom prechodné opatrenia s cieľom postupne rozšíriť aplikáciu komunitného práva a direktív obzvlášť.

262. Nadalej však platí, že takýto prístup – ak ho má Európska komisia a Rada EÚ schváliť – by krajinám SVE nesmel dávať neobmedzenú voľnosť. Hoci “čas musí urobiť svoje,” bolo by škodlivé nielen pre súdržnosť (kohéziu) Únie ale aj pre nové členské štáty samotné, keby sa im povolilo “nadstavovanie času”. Rozdiely v tempe integrácie prijateľné v rámci viacrýchlostnej Európy (angl. multi-speed Europe) by sa veľmi rýchlo stali neprijateľnými, ak by to malo viesť k Európe “a la carte”. V tomto smere sa jasne deklarovalo, že výnimky poskytnuté Spojenému kráľovstvu a Dánsku v čase prijímania Maastrichtskej zmluvy nezakladali žiaden precedens. Na Amsterdamskom summite britský premiér Tony Blair preto nedávno zrušil výnimku týkajúcu sa sociálnej kapitoly. Samozrejme, jednotná mena výnimkou nadalej zostáva.

263. Je jasné, že prechod od Európy 15 krajín k Európe s 25 či dokonca s 30 krajinami by mohol – ak nebude opatrný – viesť k strate koherentnosti a kohézie EÚ s rizikom jej úplného rozpadu. Keby sa kandidátskym krajinám ponúkalo členstvo v deformovanej únii, mohlo by to celkom ľahko viesť k narušeniu princípu reprezentácie - “misrepresentation” - vrátane a asi predovšetkým vo vzťahu k zahraničnej politike.

264. Z toho následne vyplýva, že princíp úplného prijatia *acquis communautaire* - hoci je pružný harmonogram nevyhnutný – nemôže byť z dlhodobého hľadiska predmetom vyjednávania. Problém implementácie direktív Spoločenstva treba posudzovať v rámci tohto kontextu i tejto požiadavky. Pripúšťame, že na takého kladenie obmedzení sa možno pozeráť ako na určitý *diktát*. No akonáhle budú nové členské štáty súčasťou Únie, budú mať rovnaké právo ako ostatní meniť existujúcu legislatívu. Navyše, v únii s veľkým počtom členských štátov, vďaka ktorému sú jednohlasné rozhodnutia prakticky nemožné, je v rámci Rady potrebné urobiť krok smerom k všeobecnému zavedeniu hlasovania na väčšinovom princípe. To je presne to, čo sa amsterdamskej Európskej rade (jún 1997) nepodarilo dosiahnuť tým, že do návrhu novej Zmluvy nezaradila primerané opatrenia s cieľom vyvážiť proces budúceho rozširovania Únie adekvátnymi zmenami v spôsobe správy jej verejných vecí.

265. Flexibilita je naozaj podstatná na to, aby sa krajiny SVE mohli pripojiť k EÚ čo najskôr. Ak však skutočnosť, že rôzne krajiny sa nachádzajú v rôznych štádiách začleňovania, nemá viesť k tomu, že každá z týchto krajín pôjde napokon rôznou cestou, je potrebné, aby sa posilnili štrukturálne rámce a aby vznikla istá forma vlády na európskej úrovni. Ak k tomu nedôjde, tak hospodárska a menová únia ako aj spoločná zahraničná a bezpečnostná politika sa stanú len ilúziou. Tie krajiny, ktoré si želajú pokračovať v ceste smerom k väčšej integrácii použijú nové ustanovenia obsiahnuté v návrhu Amsterdamskej zmluvy s cieľom posilniť spoluprácu medzi sebou, čo by nevyhnutne viedlo ku konštrukcii Únie s vnútorným a vonkajším kruhom: vnútorný okruh tvorený z krajín rozhodnutých vytvoriť federáciu schopnú stať sa ekonomickou a politickou veľmocou podľa vízií Jacquesa Delorsa<sup>26</sup> a vonkajší okruh

---

<sup>26</sup> DELORS, Jacques. *Combats pour l'Europe*, Economica, Paris, 1996; CROISAT, Maurice and Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Clefs, Ed. Montclustière, Paris, 1996.

tých ostatných, ktorí by čelili dominantnému tlaku zvnútra a pravdepodobne by boli vnímaní ako druhotriedni členovia EÚ.

266. Tejto dvojitej výzve musí čeliť Európska únia a jej členské štáty na jednej strane a kandidáti na vstup – nehovoriac o tých, čo stále váhajú, ako napr. Nórsko alebo Švajčiarsko – na strane druhej. Implementácia direktív Spoločenstva je nepochybne len jedným z mnohých aspektov daného problému. Rovnako nepochybne však formuje časť celého inštitucionálneho a geopolitického kontextu.

## ČASŤ II: ROKOVANIA O VSTUPE A PRÍPRAVA NA ČLENSTVO V EÚ

### Kapitola 4: Príprava inštitúcií EÚ a krajín SVE na rokovania o vstupe (Alan Mayhew<sup>27</sup>)

#### 1. Východisková situácia

267. Príprava prístupových rozhovorov medzi EÚ a asociovanými krajinami SVE, ktoré požiadali o členstvo, bude mať významné inštitucionálne dôsledky pre obe strany. Cieľom tohto príspevku je preskúmať úlohu inštitúcií v rámci prípravy a priebehu rokovaní na oboch stranách, úlohu inštitúcií tretích strán na bilaterálnej alebo multilaterálnej úrovni a inštitucionálne zmeny, ktoré tieto rokovania prinesú pre všetky zúčastnené strany.

268. Kontext týchto rokovaní je dobre známy. Desať krajín SVE uzavrelo s EÚ asociačné dohody (dohody o pridružení), každá z nich požiadala o členstvo v Únii a všetky sa pripravujú na vstup. Na strane EÚ bol vstup krajín SVE v princípe schválený Európskou radou v Kodani v júni 1993 na základe nasledujúcich kritérií:

- existencia demokracie, vlády zákona, rešpektovanie ľudských práv a práv menšín;
- existencia fungujúceho trhového hospodárstva;
- kapacita (schopnosť) odolávať konkurenčnému tlaku na trhoch Únie;
- kapacita prijať záväzky členstva (schopnosť prevziať legislatívu a politiky Spoločenstva, vrátane hospodárskej a menovej únie – vo všeobecnosti známeho “*acquis*” Spoločenstva);
- kapacita únie absorbovať nových členov bez straty na efektívnosti a zníženia úrovne integrácie.

269. Essenský summit v decembri 1994 rozhodol o predvstupnej stratégii, ktorá má pomôcť pridruženým krajinám pripraviť sa na členstvo, vrátane Bielej knihy o vnútornom trhu schválenej v júni 1995. Madridský summit v decembri 1995 požiadal Komisiu o vypracovanie Posudkov k žiadostiam o členstvo a o hodnotiacu správu (po skončení Medzivládnej konferencie) týkajúcu sa dopadov rozširovania na politiky a rozpočet Spoločenstva. Odpoveďou boli viaceré návrhy, ktoré pod hlavičkou “Agenda 2000” Komisia predložila Európskej rade a Európskemu parlamentu v polovici júla 1997. Luxemburský summit v decembri 1997 prijal definitívne rozhodnutie o začatí prístupových rozhovorov.

---

<sup>27</sup> Alan Mayhew je profesorom na univerzite v belgickom Leuvene a bývalým výkonným riaditeľom programu EÚ Phare.

## 2. Agenda 2000

270. Prvou vecou, ktorú treba v súvislosti s dokumentmi Agendy 2000 zdôrazniť, je to, že ide o návrhy a nie o rozhodnutia. Rada bude rozhodovať v decembri a mohla by tieto návrhy ešte radikálne zmeniť.

271. Agenda 2000 má sedem častí (bodov):

- prvý návrh rozpočtu EÚ (nový finančný rámec) pre obdobie 2000-2006 vo svetle procesu rozširovania;
- analýza spoločnej poľnohospodárskej politiky po rozšírení Únie a návrhy na jej reformu;
- analýza nevyhnutných reforiem štrukturálnych fondov Spoločenstva;
- zhodnotenie dopadu rozšírenia na ostatné (čiastkové) politiky EÚ;
- Posudky k žiadostiam desiatich asociovaných krajín o členstvo v EÚ;
- súhrnné hodnotenie toho, ktoré krajiny by mali byť prizvané k rokovaniam s EÚ;
- posilnená predvstupná stratégia (angl. reinforced pre-accession strategy).

272. Jesenná diskusia v roku 1997 v rámci Rady ministrov sa sústreďuje na posledné dva body s cieľom pripraviť rozhodnutie Európskej rady o začatí rokovaní. Reforma politik EÚ je však natoľko zložitá, že je nepravdepodobné, aby došlo k všeobecnej dohode vo vnútri pätnástky skôr ako v septembri 1999. O to zložitejšie budú aj rokovania o vstupe.

## 3. Scenár rokovaní

273. Neboli prijaté žiadne rozhodnutia týkajúce sa spôsobu, akým budú rokovania prebiehať; je pravdepodobné, že rozhodnutia v tomto sneme, ktoré sú v kompetencii Rady v Bruseli, budú prijaté až po tom, čo Rada dorieši otázku rozsahu týchto rokovaní.

274. Nie je zaručené, že nadchádzajúce rokovania sa budú viesť rovnakým spôsobom ako v predchádzajúcich kolách rozširovania; napriek tomu sa však určité spoločné znaky objavia. Po slávnostnom oficiálnom začatí negociačného procesu sa v rámci konferencie o prístupových rokovaníach (organizovanej individuálne pre každého žiadateľa) stanoví pracovný program (agenda). Prvým krokom bude asi zváženie celého balíka *acquis* (rozdeleného do kapitol), aby sa určilo, kde by mohlo v rámci rokovaní dôjsť k nejakým problémom. Táto fáza celého procesu by sa celkom dobre mohla uskutočniť spoločne medzi komisiou a všetkými rokujúcimi krajinami SVE. Zaberie to viac času, ako tomu bolo pri rozširovaní o bývalé štáty EFTA, kedy väčšina *acquis* týkajúceho sa vnútorného trhu bola už predtým schválená v kontexte Zmluvy o európskom ekonomickom priestore. Viac času to zaberie aj preto, že proces vzájomného spoznávania sa bude dlhší ako v prípade krajín EFTA.

275. Najneskôr koncom tohto "prvého čítania" *acquis* krajiny SVE musia presne vedieť, ktoré jeho časti sú pre ne prijateľné a ktoré naopak problematické. Krajiny SVE môžu požiadať o písomné alebo ústne objasnenie sporných vecí (počas tejto prieskumnej fázy), aby

sa vedelo posúdiť, či im *acquis* spôsobí alebo nespôsobí nejaké ťažkosti. Obvykle na konci prvej fázy týchto rokovaní sa bezproblémové časti *acquis* uzatvoria a počas rokovaní už nebudú revidované.

276. Pokiaľ ide o tie ostatné oblasti, Únia očakáva predloženie pozičných dokumentov (angl. position papers), v ktorých žiadateľská krajina jednoznačným spôsobom popisuje povahu problému a návrhy na ich riešenie. Pre krajiny SVE bude zásadne dôležité, aby mali takéto position papers pripravené ešte v úvodných fázach negociačného procesu. Zo strany Únie bude potom vypracovaná spoločná pozícia (angl. common position), ktorá bude následne ponúknutá ako návrh ku každej z problémových oblastí (samozrejme, EÚ tiež nemusí súhlasiť s ústupkom z pôvodnej pozície). Často bude ťažšie dohodnúť sa na spoločnej pozícii vo vnútri 15-ky ako dospieť k dohode vo vzťahu s krajinami SVE.

277. Načasovanie rôznych fáz rokovaní je ťažké predpovedať. Za normálnych okolností by sa k tomuto druhému štádiu – výmene pozičných dokumentov – mohlo dospieť v druhej polovici roku 1998; bude to však závisieť od ochoty zúčastnených strán postupovať rýchlo. V prípade krajín EFTA vypracovala Únia harmonogram rokovaní obsahujúci aj presný termín ich vstupu relatívne skoro. Kvôli komplexnosti a veľkému počtu zainteresovaných krajín bude ochota Únie urobiť to isté (v prípade súčasných rokovaní) asi menšia. V mnohých smeroch by však bolo určite výhodné fixovať nejaký harmonogram vopred, aj keby tento mal byť len indikatívny.

#### **4. Úloha inštitucionálnych aktérov v rámci EÚ**

278. Na strane EÚ budú do prístupového procesu primárne zapojené tri inštitúcie: Rada ministrov, Európsky parlament a Európska komisia. Ostatné inštitúcie ako napr. Hospodársky a sociálny výbor či Výbor pre regióny budú poskytovať svoje stanoviská, tieto však – napriek ich zohľadňovaniu – nebudú záväzné.

##### **4.1. Rada ministrov**

279. Rada ministrov je tou inštitúciou, ktorá rozhoduje o začatí rokovaní, bude týmto rokovaniam predsedáť a bude prijímať všetky kľúčové rozhodnutia ohľadom rozširovacieho procesu. Ide preto o rozhodujúcu inštitúciu na strane EÚ v súvislosti s rozširovaním.

280. Prezídium Rady (Presidency of the Council) bude rokovaniam predsedáť. Keďže sa Prezídium rady mení každých 6 mesiacov, je pravdepodobné, že celý proces až po samotný vstup bude v rukách dvanástich alebo viacerých členských štátov. Znamená to, že sa nevyhnutne vyskytnú obdobia viac alebo menej rýchleho pokroku, hoci rokovania budú nepretržite postupovať smerom ku konečnému rozhodnutiu. Z princípu rotácie predsedníctva vyplýva pre krajiny SVE potreba udržiavať dobré bilaterálne kontakty s členskými štátmi.

281. Sekretariát Rady (Council Secretariat) je z poverenia prezídia zodpovedný za organizáciu diskusie o Agende 2000 i rokovaní samotných. Sekretariát Rady bude hrať rozhodujúcejšiu úlohu v nadchádzajúcich rokovaní ako v minulosti. Jeho moc a vplyv v posledných pár rokoch rastie a Amsterdamská zmluva fakticky dala Generálnemu tajomníkovi (Secretary General) nové právomoci v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky Únie. Sekretariát Rady bude hrať dôležitú úlohu pri organizácii

a časovom plánovaní všetkých stretnutí v rámci negociačného procesu, v príprave návrhov zápisníc zo zasadaní, kompromisov a možných riešení problémov pri rokovaní. Je preto životne dôležité, aby boli medzi Sekretariátom Rady a členmi vyjednávacích tímov z krajín SVE dobré pracovné vzťahy.

282. Rada už vytvorila procedúry, ktoré sa majú použiť pri schvaľovaní Agendy 2000 a pri príprave decembrového summitu v Luxemburgu. Organizácia práce v rámci Rady je v podstate vždy rovnaká, hoci v súvislosti s rozširovaním alebo priebehom rokovaní o vstupe príslušné výbory obvykle dostávajú rôzne názvy.

283. Tú najpodstatnejšiu prácu vykonávajú pracovné skupiny v rámci Rady, ktoré sú zložené zo zástupcov členských štátov, sekretariátu rady a Európskej komisie. Zástupcovia členských štátov sú obvykle diplomatickými pracovníkmi stálych zastupiteľstiev v Bruseli, avšak v prípade špeciálnych tém sa k nim pripoja aj kolegovia z "hlavných miest". Tieto skupiny sa podieľajú na schvaľovaní veľkej väčšiny bodov v akejkoľvek oblasti problematiky s tým, že na vyššie úrovne posúvajú len tie body, odsúhlasenie ktorých nie je možné.

284. Tieto problémové (sporné) body sa posúvajú Výboru stálych zástupcov (Committee of Permanent Representatives, COREPER). COREPER je nepochybne kľúčovým výborom v rámci Rady, ktorý prijíma mnohé z najvýznamnejších rozhodnutí prenechávajúc podľa možnosti čo najmenej práce pre ministrov (národných vlád). Atmosféra v COREPER je obvykle veľmi kolegiálna a humorná, hoci vyjednávanie je často veľmi ťažké. Stáli zástupcovia sú považovaní za jedných z najmocnejších ľudí v Bruseli.

285. To, o čom sa nedá rozhodnúť v COREPER, je potom predmetom stretnutí ministrov v rámci rôznych špecializovaných rád. Rada pre všeobecné záležitosti (General Affairs Council) je nepochybne tou najmocnejšou. Jej členmi sú ministri zahraničných vecí členských štátov, ktorí istým spôsobom stanovujú pracovnú agendu Rady ministrov. Tie najnepoddajnejšie problémy často končia v rukách Európskej rady, ktorej sa zúčastňujú hlavy štátov a vlád a ktorej summit sa koná aspoň raz počas predsedníctva každého štátu.

286. Samozrejme, pri riešení špecifických úloh možno zriaďovať rozličné *ad hoc* skupiny. Schvaľuje ich Prezídium. "Skupina na najvyššej úrovni" (angl. High-level Group) riadila diskusiu o tzv. kodanských kritériách pre vstup v období dánskeho predsedníctva v roku 1993 a "*Groupe des Amis*" bude posudzovať potrebu adaptácie financií a politik EÚ vyplývajúcu z "Agendy 2000". Ide v podstate o *ad hoc* pracovné skupiny na najvyššej úrovni, ktoré podobne ako bežné pracovné skupiny zodpovedajú za svoju činnosť COREPER.

287. Tento mechanizmus riešenia problémov vo vnútri členských štátov je tým najdôležitejším, ktorému musia krajiny SVE porozumieť. Mnohé z problémov v rámci rokovaní sa budú navzájom najťažšie riešiť medzi členskými štátmi samotnými, pri formulovaní spoločných pozícií (stanovísk) pre rokovania so žiadateľskými krajinami.

288. Tú najpodstatnejšiu časť práce na príprave Európskej rady v Luxemburgu v decembri 1997 odviedla Pracovná skupina pre rozširovanie (Working Group on Enlargement). Táto skupina sa sústredila najmä na posudky EK rozličných krajín – tých, s ktorými sa majú odštartovať prístupové rozhovory a implementácia predvstupnej stratégie. Táto skupina zodpovedá za svoju činnosť COREPER II, ktoré potom pripraví podklady pre prácu Rady pre všeobecné záležitosti.

289. Prvými výsledkami štúdia podkladov z EK sa zaoberalo neformálne zasadanie ministrov zahraničných vecí koncom októbra 1997. Následne na to sa začiatkom novembra zišla Rada pre všeobecné záležitosti, aby pripravila návrh správy pre Európsku radu. Táto správa bola dokončená začiatkom decembra a schválená Európskou radou v Luxemburgu v dňoch 12.-13. decembra 1997.

290. Kým procedúry stanovené Radou pre účely rozhodovania o začatí rokovaní o rozšírení sú relatívne jasné, tie, ktoré majú byť prijaté pre účely rokovaní samotných, takými nie sú. O tejto otázke sa zatiaľ vážnejšie nediskutovalo, je preto potrebné rátať s tým, že sa prijmú podobné procedúry ako v prípade predchádzajúcich vlín rozširovania.

291. Vyššie popísané rozhodovacie štruktúry Rady na strane Únie zostanú bázou pre rozhodnutia EÚ. Podobne ako v minulosti sa budú konať konferencie o rokovaníach o vstupe s každou z krajín SVE, ktorá bude prizvaná na prístupové rozhovory. Tieto konferencie budú zvolávané príležitostne na úrovni ministrov (otvorenie rokovaní alebo uzatvorenie určitých kapitol) a bežne pre účely pracovných stretnutí na úrovni zástupcov ministrov. Samozrejme, zároveň sa v rámci Rady uskutoční viacero *ad hoc* diskusií s cieľom riešiť špecifické problémy.

292. Pre krajiny SVE je dôležité posúdiť stupeň nezávislosti svojich úradníkov pracujúcich v Bruseli a tiež ich postavenie vo vzťahu k domovským ministerstvám lokalizovaným v hlavnom meste. Diplomati zastúpení v pracovných skupinách pracujú obvykle na báze brífingov a stanovísk obdržaných od nadriadených v hlavnom meste svojej krajiny. Počas zasadaní však môžu predkladať vlastné návrhy viazané súhlasom z národnej centrály. Často môže dochádzať k sporom medzi štátnymi zamestnancami (úradníkmi) v národnej centrále a tými, čo pôsobia v Bruseli, nakoľko každý z nich sa na problémy pozerá z rôzneho uhla pohľadu. Tí v Bruseli majú často lepšiu predstavu o tom, ako možno v rámci vyjednávania získať pre svoju krajinu väčší rešpekt jej národných záujmov, v porovnaní s tými, čo pracujú v hlavnom meste. Na druhej strane tí druhí majú často pocit, že štátni úradníci pracujúci v Bruseli nepresadzujú záujmy svojej krajiny dostatočne razantným spôsobom.

293. Vo všeobecnosti platí, že v hierarchii smerom vyššie miera nezávislosti zástupcov členských štátov rastie. Stáli zástupcovia sú vo svojich vládach všetci veľaváženými ľuďmi, ktorí dokážu často presvedčiť svoju centrálu k zmene stanoviska k danému problému.

294. Z hľadiska krajín SVE sú kontakty s personálom stálych zastupiteľstiev v Bruseli veľmi podstatné. Každá z misií týchto krajín v Bruseli si to dnes veľmi dobre uvedomuje. Stojí však za to zdôrazniť, že tieto kontakty by sa mali udržiavať nielen na najvyššej úrovni, ale aj na úrovni diplomatov, ktorí participujú na činnosti pracovných skupín v rámci Rady.

#### **4.2. Európska komisia**

295. Úloha Komisie v rámci príprav Európskej rady v Luxemburgu a následných rokovaní je veľmi významná, aj napriek tomu, že všetky kľúčové rozhodnutia prijíma Rada ministrov.

296. Komisia po prvý krát prezentovala svoju "Agendu 2000" pred Radou v septembri a októbri 1997. V rámci jej prezentácie a odpovedí na otázky členov Rady už mala Komisia príležitosť značným a možno aj rozhodovacím spôsobom ovplyvniť budúce rozhodnutia Rady.

297. Úlohou Komisie v rámci rokovaní bude asistovať Rade pri jej práci a zaisťovať tok informácií smerom k Parlamentu. V skutočnosti však bude jej akčný rádius oveľa širší.

298. Komisia takmer určite vytvorí vplyvnú *Task force pre rozširovanie*, riadenú niektorým z generálnych riaditeľov a dobré personálne zabezpečenie zo strany všetkých relevantných úsekov jej činnosti. Táto *task force* bude mať prístup k niekoľkým stovkám úradníkov, majúcich skúsenosti v problematike, o ktorej sa bude práve rokovať. Podľa vôle a potreby sa bude môcť napojiť aj na rozsiahlu poznatkovú bázu mimo zdrojov EÚ.

299. V predchádzajúcej vlne rozširovania Komisia absolvovala s kandidátmi prípravnú fázu, v rámci ktorej sa posudzoval celý balík *acquis*. Je pravdepodobné, že rovnaký postup sa uplatní znovu, hoci tentoraz to asi zaberie dlhšie časové obdobie ako v minulosti.

300. Počas samotných rokovaní bude zodpovednosťou Komisie pripravovať podklady pre všetky náročné témy rokovania, ktoré bude predkladať Rade. Bude navrhovať riešenia rôznych problémov, ktoré sa vyskytujú, a usilovať sa o dohodu vo vnútri pätnástky. Bude v najužšom kontakte s jednotlivými členskými štátmi a členské štáty ju budú konzultovať vo väčšine zásadných otázok. Bude tiež udržiavať kontakt so žiadateľskými krajinami SVE, aby im mohla vysvetliť svoj postup a požiadať ich o aktuálne stanovisko.

301. Inými slovami, Komisia bude plniť úlohu facilitátora rokovaní na strane EÚ a tiež úlohu toho, kto by mal prísť s návrhom riešení tých najdôležitejších problémov. Komisia nemá veľa možností v prípade oponentúry kľúčových rozhodnutí prijatých Radou (napr. ak Rada rozhodne, že postup rokovaní by sa mal spomaliť), ale v rámci normálneho priebehu rokovaní môže mať Komisia určujúce postavenie.

302. Od Kolégia komisárov (College of Commissioners) samotného nemožno očakávať, že na seba vezme príliš veľké bremeno rozhodovania v otázkach rozširovania sčasti preto, že toto je úlohou Rady ministrov, a sčasti preto, že v prípade záležitostí relatívne menšieho významu budú zodpovednému komisárovi delegované rozhodovacie právomoci bez ohľadov na Kolégium. Avšak väčšie záležitosti (napr. ponuka alebo vyžiadanie si prechodného obdobia, provizória v priebehu rokovaní) budú prejednané v rámci Komisie, ktorá následne predloží svoje návrhy Rade. Je dôležité mať v tejto súvislosti na pamäti, že každý komisár nesie kolektívnu zodpovednosť za prijaté rozhodnutia a preto je dôležité pokúsiť sa ovplyvňovať všetkých komisárov, nie iba toho, ktorý je priamo zodpovedný za príslušnú časť rokovaní.

303. V rámci Komisie a v COREPER hrá dôležitú úlohu generálny tajomník Komisie ako jej predstaviteľ. V rámci Komisie bude tým kľúčovým orgánom, s ktorým budú krajiny SVE jednať, práve dosiaľ nekreovaná *task force*. Netreba však zabúdať na to, že pri vyjednávaní o záležitostiach technickej povahy budú mať najväčší vplyv technicky orientované Generálne direktoriáty (GD). Napríklad ak pôjde o problematiku národných monopolov, bude to Generálny direktoriát pre ochranu hospodárskej súťaže, kto bude mať hlavné slovo.

304. Delegatúry Európskej komisie v krajinách SVE nebudú vo všeobecnosti hrať veľkú úlohu v rámci rokovaní, aj keď sa ich zúčastňovať budú – najmä ako dôležití poskytovatelia informácií. Dôvodom relatívne menšieho významu delegatúr EK je skutočnosť, že počas rokovaní budú mať všetky krajiny SVE v Bruseli svoje misie, ich ministri a úradníci budú musieť kontinuálne podnikáť krátke služobné cesty do Bruselu a rozvíjať úzke vzťahy



s vyjednávačmi za EÚ. Delegatúry sa však budú intenzívne podieľať na implementácii predvstupnej stratégie a partnerstiev pre vstup (formulovaných v “Agende 2000”). Znamená to teda, že oproti súčasnej situácii sa mnoho nezmení: delegatúry sú významné z hľadiska implementácie programu Phare, ich “politická” rola je však veľmi malá. Ich postavenie je v kontraste s bilaterálnymi ambasádami členských štátov.

305. Krajiny SVE budú mať evidentný záujem o úzke vzťahy s Komisiou v priebehu celého negociačného procesu; vzťahuje sa to nielen na *task force* pre rozširovanie a jej komisárov, ale aj všetky servisné zložky Komisie, ktorých sa negociačný proces dotýka. Opäť treba zdôrazniť, že kontakty sú nevyhnutné na všetkých úrovniach, nielen tých na vrchole hierarchie. Tieto kontakty by sa mali udržiavať nielen cez misie krajín SVE v Bruseli ale aj priamo medzi príslušnými úradníkmi v hlavných mestách krajín SVE a úradníkmi Komisie. Je dôležité, aby sa vzťahy rozvíjali na pružných a priateľských základoch medzi ľuďmi, ktorí navzájom rešpektujú svoju profesionalitu.

### 4.3. Európsky parlament

306. Európsky parlament teoreticky nemá počas týchto rokovaní veľmi dôležitú úlohu. Zmluva o EÚ vyžaduje len to, že vstup každého nového člena/-ov musí Parlament schváliť jednoduchou väčšinou.

307. Znamenalo by to však aj podceňovanie rastúceho významu úlohy Parlamentu. Práve Európsky parlament vyšiel víťazne z prijímania (návrhu) Amsterdamskej zmluvy – všeobecne požadovanej za sklamanie – nakoľko jeho právomoci vzrástli v dôsledku rozšírenia platnosti tzv. kooperačnej procedúry (už spomínané “provisions for closer cooperation” – pozn. prekladateľa) na nové oblasti pôsobnosti. Komisia žije v značnom nepokoji vďaka stanoviskám Európskeho parlamentu, ktorý účinne kontroluje väčšinu diskrétnych výdavkov v rámci rozpočtu EÚ.

308. Rastúca moc Parlamentu sa prejaví aj počas rokovaní o vstupe, keď bude vyjadrovať svoje stanoviská k rôznym predmetným otázkam. Aj keď Rada tieto stanoviská nemusí zohľadňovať, určite sa pokúsi vyhnúť prílišnému znepokojovaniu členov Parlamentu, pretože v konečnom dôsledku je vstup závislý od ich jednoduchej väčšiny.

309. Z hľadiska krajín SVE je Parlament inštitúciou, ktorá bude pravdepodobne ťažšie ovplyvniteľná ako Rada alebo Komisia. Prirodzene prvým terčom ovplyvňovania sú tí členovia EP, ktorí participujú na činnosti parlamentných asociačných výborov v každej krajine SVE, ktorá uzavrela asociačnú dohodu. Títo členovia EP však môžu mať svojich obľúbencov medzi kandidátmi v každom prípade. Ďalšou skupinou, ktorá bude prezentovať svoje kolektívne stanoviská k prístupovým rozhovorom, sú politické zoskupenia ako napr. Strana európskych socialistov, či Európska ľudová strana. Krajiny SVE by mali zväžiť možnosti pravidelného informovania predsedov a podpredsedov týchto strán, mali by však udržiavať aj určité kontakty so štátnymi zamestnancami, ktorí boli nominovaní rôznymi stranami. Napokon sú tu ešte parlamentné výbory, ktoré budú tiež významne vstupovať do diskusií o rozširovaní, konkrétne Zahraničnopolitický výbor (Committee on Foreign Affairs) a Výbor pre vonkajšie ekonomické vzťahy (Committee on External Economic Relations).

310. Samozrejme, keďže výsledkom rokovaní majú byť závery, ktoré budú predložené do Rady ministrov, bude veľmi dôležité, aby krajiny SVE zintenzívnili svoje lobbystické aktivity v rámci Európskeho parlamentu.

## 5. Úloha inštitúcií krajín SVE v rámci rokovaní o vstupe

311. Rokovania o vstupe prinesú významné zmeny do mnohých inštitúcií v krajinách SVE (pôsobiacich doma i na bruselskej pôde), v členských štátoch i v tretích krajinách. Požadované úsilie bude enormné čo do rozsahu, a veľmi rôznorodé pokiaľ ide o oblasť aktivity.

### 5.1. Koordinačný mechanizmus

312. Prvou požiadavkou na krajiny SVE je disponovať funkčným mechanizmom koordinácie dostatočne dlho pred štartom rokovaní. Príprava na rokovania i rokovania samotné budú naberať na zložitosti. V skutočnosti sa rokovania eventuálne rozvinú do nespočetných mini-rokovaní medzi oficiálnymi predstaviteľmi oboch strán a bude extrémne ťažké kontrolovať ich priebeh bez účinného koordinačného mechanizmu.

313. Medzi funkcie koordinačného mechanizmu patrí:

- koordinácia analytických prác sústrediacich sa na zhodnotenie dopadu zavedenia *acquis* na hospodárstvo a spoločnosť krajín SVE – bez takýchto analýz sa ďalší postup pri formulovaní vyjednávacjej pozície stáva veľmi komplikovaným;
- zoradenie žiadostí krajín SVE podľa priority buď o poskytnutie prechodným obdobím alebo dočasných výnimiek;
- zabezpečenie súslednosti fáz zavedenia a implementácie (presadzovania) *acquis*;
- konštrukcia mandátu pre vyjednávanie, ktorý schvaľuje vláda a ktorý musí byť krytý rôznymi scenármi vyjednávania;
- celková koordinácia rokovaní, ktorá má zabezpečiť, aby sa základné ciele vlády dosiahli čo možno najefektívnejším spôsobom.

314. Neexistuje síce jednotný inštitucionálny formát pre koordinačný mechanizmus, známe sú však určité indikátory kvality, ktoré by mal takýto mechanizmus obsahovať:

315. Mal by mať plnú podporu národnej vlády a jej predsedu, aby sa zminimalizoval výskyt týchto tzv. "koňských dostihov" (angl. turf-battles) a aby sa zabezpečilo, že ostatné líniové ministerstvá nebudú viesť rokovania nezávisle od hlavného vyjednávača a koordinačného centra. Bez najvyššej novej politickej podpory nebude tento mechanizmus úspešný a zmätky a druhé najlepšie riešenia (angl. second-best solutions) sa stanú pravidlom. Aj keď koordinačnou inštitúciou môže byť ministerstvo zahraničných vecí, rokovania o vstupe sú vnútropolitickou, nie zahraničnopolitickou záležitosťou. Zahraničná politika bude hrať v rámci týchto rokovaní absolútne bezvýznamnú úlohu. Koordinácia inštitúcia by mala mať k dispozícii aj personál so špecializovanými (technickými) znalosťami. Mať k dispozícii

iba "generalistov" nie je postačujúce. Právnici, ekonómovia a ľudia s kvalifikáciou v niektorej z technických oblastí fungovania vnútorného trhu sú veľmi potrební. Personál by mal prirodzene ovládať viaceré jazyky a podľa možností aj disponovať nejakými skúsenosťami s prácou v prostredí EÚ, hoci to nie je nevyhnutné.

316. Výhodou Ministerstva zahraničných vecí v pozícii koordinátora je to, že jeho personál je zvyknutý na každodenný styk so zástupcami spoločenstva a jeho členských štátov, ďalej že má obvykle značné skúsenosti s vyjednávaním a vo všeobecnosti sa teší značnej autorite v rámci vlády. Nevýhodou je to, že na tomto ministerstve často pracujú ľudia trénovaní v diplomacii no nie v právnych, ekonomických či technických detailoch fungovania vnútorného trhu. Zvláštne Ministerstvo pre Európsku integráciu je ďalším možným inštitucionálnym riešením. Jeho úspešnosť však závisí od miery, do akej sa stane súčasťou samotného srdca vládneho aparátu s plnou podporou z najvyšších miest.

317. Hádám dôležitejším ako organizačné postavenie koordinačnej inštitúcie je miera stability, akú táto vykazuje v priebehu rokovaní. Malo by byť pravidlom, že celý negociačný proces bude koordinovať jedna a tá istá inštitúcia a že aj personálne zabezpečenie by sa podľa možností malo meniť čo najmenej. Samozrejme, prirodzeným zmenám v dôsledku normálneho politického procesu sa nedá vyhnúť. Nemal by sa však prehliadať význam budovania mostov neformálnej dôvery medzi vyjednávačmi v krajinách SVE a tými v Bruseli.

318. Tento koordinačný mechanizmus v tej či onej forme existuje vo všetkých krajinách SVE. Nevyhnutné spojenia medzi úsekmi Európskej integrácie na rôznych ministerstvách a vládnymi agentúrami existujú tiež. Kľúčovou úlohou v období medzi dneškom a začiatkom rokovaní je zabezpečiť, aby tento mechanizmus fungoval hladko a účinne.

319. Výhodiskovou vyjednávacou pozíciou EÚ bude takmer určite požiadavka, aby nové členské štáty prijali celý balík *acquis* okamžite po vstupe do únie, aj táto pozícia sa bude v priebehu rokovaní čiastočne modifikovať. Odteraz až do začiatku rokovaní krajiny SVE musia preto definovať svoje vyjednávacie pozície. Koordinačná inštitúcia musí mať dovtedy jasnú predstavu o možných sporných bodoch rokovania a musí byť poradcom vlády pri voľbe možného riešenia. Aj keď koordinačná inštitúcia nebude sama o sebe schopná splniť podrobné technické úlohy pri definovaní jednotlivých problémových okruhov a možných riešení, musí viesť navrhnuť vláde rámcové vyjednávacie stanovisko, ktoré je životaschopné a zohľadňuje hlavné záujmy danej krajiny.

## **5.2. Pracovné tímy na úseku Európskej integrácie v rámci ministerstiev**

320. Potreba disponovať rozsiahlejšími skupinami ľudí, ktorí sa na každom vládnom ministerstve venujú príprave a priebehu rokovaní, je všetkým jasná. V rámci kľúčových ministerstiev ako napr. poľnohospodárstvo a ekonomika sa tieto skupiny budú veľmi rozrastať a pohltnú značný objem zdrojov. Personál zapojený do rokovaní bude musieť byť schopný pracovať v anglickom či inom úradnom jazyku spoločenstva a zároveň mať dobré poznatky o politike a legislatíve spoločenstva vo svojom odbore.

321. Jednou z hlavných funkcií týchto pracovných tímov bude vypracúvanie pozičných dokumentov pre koordinačnú inštitúciu a hlavného vyjednávača v tých oblastiach *acquis*, ktoré budú danej krajine spôsobovať ťažkosti. Tieto stanoviská sa musia dostať do rúk

vyjednávačom za EÚ, aby sa mohli oboznámiť s konkrétnymi problémami žiadateľskej krajiny pri zavádzaní *acquis* v tej ktorej oblasti.

### **5.3. Misie krajín SVE v Bruseli**

322. Z hľadiska zložitosti negociačného procesu je pre krajiny SVE absolútne nevyhnutné zriadiť väčšie a mocnejšie misie v Bruseli pre obdobie trvania rokovaní o vstupe.

323. Pri mnohých príležitostiach budú vo veľmi krátkom čase zvolávané neformálne stretnutia nadväzujúce na priebeh rokovaní a pracovníci týchto misií budú neraz požiadaní o to, aby sa na takéto stretnutie dostavili povedzme do 30 minút. Tieto misie budú potrebovať takú úroveň personálneho zabezpečenia, vďaka ktorej budú môcť takmer okamžite disponovať špecialistami, vo väčšine oblastí, ktoré sú predmetom vyjednávania, t.j. títo budú súčasťou misie. Nebude vždy možné získať pre takéto "rýchlostretnutia" inštrukcie z domovskej centrály a preto sa *ex-post* (viac ako *ex-ante*) koordinácia stane nevyhnutnosťou. V minulosti kandidáti z EFTA prevádzkovali rozsiahle misie počas vyjednávania na Bruselskej pôde, ktoré mali 50 a viac zamestnancov; pripomeňme, že vďaka zmluve o európskom ekonomickom priestore bol predmet vtedajšieho vyjednávania užší, ako je tomu v prípade súčasných kandidátov!

324. Povinnosťou týchto misií bude aj udržiavanie kontaktov a priateľských vzťahov so zástupcami Komisie, vyjednávačmi Rady a predstaviteľmi stálych zastupiteľstiev členských štátov EÚ. Pôjde o nesmierne dôležitú úlohu, ak sa majú krajiny SVE vyhnúť nejasnostiam, ku ktorým môže v rámci rokovaní dôjsť. Je len málo dôležitejších vecí ako dobré osobné, neformálne vzťahy s druhou stranou. Tieto vzťahy však budú postavené skôr na vzájomnom rešpektovaní intelektuálnych a morálnych kvalít zúčastnených strán ako na ich pohostinnosti!

325. Misiám v Bruseli treba dať väčšiu slobodu a manévrovací priestor, než aký im domovská centrála bude chcieť inštinktívne poskytnúť. Skúsenosť väčšiny krajín, ktoré s úniou vyjednávali, je taká, že *ex post* tieto nedovolili svojim misiám dostatočnú slobodu rozhodovania. Pracovníci týchto misií však budú vedieť oveľa lepšie a detailnejšie zhodnotiť vyjednávacíe alternatívy ako pracovníci domovskej centrály. Ak sa pozrieme na existujúce členské štáty, tak vo všeobecnosti možno povedať, že najväčší úspech vo vyjednávaní majú tie, ktoré poskytujú svojim stálym zástupcom v Bruseli väčší manévrovací priestor v porovnaní s tými ostatnými.

### **5.4. Public relations a informačný servis**

326. Rokovania o vstupe budú pokračovať minimálne dva a možno i viac rokov. Budú stále zložitejšie a veľmi ťažko sa v nich budú orientovať dokonca aj tí, ktorí sú do nich priamo zapojení. V takej extrémne komplexnej situácii bude veľmi dôležitá práca veci oddaného PR tímu zacielená na:

- domácich spotrebiteľov, ktorí budú chcieť byť informovaní o tom, aké zmeny ich pravdepodobne postihnú, i o tom, ako prístupové rozhovory pokračujú;
- uspokojovanie informačných potrieb ambasad a iných oficiálnych zastupiteľstiev krajín SVE v zahraničí;

- členské štáty EÚ a tretie strany s cieľom prehľadne vysvetľovať pozíciu danej kandidátskej krajiny k problémom, ktoré sú predmetom vyjednávania.

327. PR/informačný servis nie je v procese vyjednávania žiadnou “dobrovoľnou voľbou navyše”; táto funkčná zložka môže dokonca stáť v samotnom centre negociačného procesu. Bude totiž dôležité udržiavať verejnú podporu domácich integračných snáh najmä v období, keď väčšina správ prichádzajúcich z Bruselu môže informovať najmä o neschopnosti danej kandidátskej krajiny a EÚ dospieť k vzájomnej dohode. Takéto dlhé obdobie v podstate negatívnych správ môže mať katastrofický dopad na popularitu integračného projektu a viesť napokon aj k negatívnemu hlasovaniu v referende o vstupe do EÚ po ukončení prístupových rozhovorov (viď príklad Nórska).

328. Poskytovanie najaktuálnejších informácií veľvyslanectvám krajín SVE v členských štátoch EÚ (ale aj v tretích krajinách) je tou najdôležitejšou funkciou. Hoci zodpovednosť v tomto smere leží v rukách ministerstva zahraničných vecí, mechanizmus PR/informačného servisu však musí informačné potreby veľvyslanectiev zabezpečovať úplne automaticky, najmä prostredníctvom širokej distribúcie tlačených materiálov.

329. V prípade vonkajších cieľových skupín je veľmi podstatné presadzovať argumenty krajín SVE účinným spôsobom, aby sa udržiavala podpora rozširovacieho procesu v rámci EÚ. Aj keď táto informačná politika by sa mala sústrediť predovšetkým na členské štáty EÚ (a za prinajmenšom čiastočnej organizačnej podpory veľvyslanectiev krajín SVE v týchto členských štátoch), je tiež veľmi dôležité zabezpečovať informovanosť významných tretích krajín. Ako prvé prídu na um Spojené štáty americké, avšak aj ďalšie krajiny OECD budú dôležitým zdrojom politickej podpory. To isté platí aj o multilaterálnych organizáciách, ako sú napr. OECD ako celok, Svetová banka, MMF, WTO atď.

330. Funkčnú zložku PR treba zriadiť okamžite, aby mohla fungovať od samého začiatku rokovaní. Mali by v nej pracovať profesionáli a jej manažment by mal byť v priamom kontakte s ministrami zapojenými do rokovaní, so šéfom koordinačnej inštitúcie a s hlavným vyjednávačom.

## **5.5. Kontakty so mimovládnyimi kruhmi**

331. Jedným z vážnych nebezpečenstiev je reálna možnosť, že rokovanie o určitých častiach *acquis* povedú štátni zamestnanci, ktorí nemajú potrebný kontakt s tými ekonomickými a sociálnymi skupinami, ktorých sa výsledné dohody napokon najviac dotknú. Aby sa tomu zabránilo, bude dôležité vytvoriť pružný systém komunikácie a konzultácie s významnými podnikateľskými, odborárskymi, profesionálnymi či inými záujmovými kruhmi.

332. V ideálnom prípade prichádza do úvahy vytvorenie ľahších štruktúr spájajúcich tieto záujmové kruhy s prípravou národných vyjednávacích pozícií v tej ktorej oblasti. Okrem toho by mali fungovať aj určité linky, po ktorých by sa po celú dobu trvania dostávali k vyjednávačom odborné stanoviská týchto záujmových skupín k rôznym témam, ktoré budú predmetom rokovaní. Dôležitá bude pružnosť týchto štruktúr. Vyjednávači obvykle vyžadujú okamžitú odpoveď na prerokúvané otázky. Je len málo úžitku z takých podnikateľských organizácií, ktoré potrebujú zvolávať valné zhromaždenie svojich členov, len aby mohli

vyjednávačom poskytnúť odpoveď na určitú otázku! Čím skôr sú tieto záujmové skupiny zaangažované na príprave rokovaní, o to ľahšie budú schopné pripraviť svoje stanoviská k rozličným bodom a o to viac užitočnejšie budú pre národných vyjednávačov.

333. Finálna vyjednávacía pozícia je samozrejme záležitosťou národnej vlády. Vláda sa však nesmie stať “rukojemníkom” úzkych záujmov v rámci vyjednávania so zástupcami rôznych priemyselných kruhov, obzvlášť keď ide o skupiny so značnou ekonomickou mocou či spoločenskou prestížou (napr. veľké štátne podniky alebo politicky angažované odborové hnutia).

## **6. Vzťahy krajín SVE s bilaterálnymi a multilaterálnymi inštitúciami**

334. Z hľadiska krajín SVE jednoducho nestačí rozvíjať kontakty iba s rôznymi inštitúciami v Bruseli či v iných centrách EÚ. Rozhodnutia prijímané v Bruseli sú totiž obvykle výsledkom oficiálnych stanovísk prijímaných v hlavných mestách členských štátov – no a práve tam by sa krajiny SVE mali pokúsiť získať určitý vplyv.

### **6.1. Bilaterálne vzťahy s členskými štátmi**

335. Existujú minimálne štyri dôležité úrovne, v rámci ktorých môžu krajiny SVE nadväzovať kontakty s členskými štátmi EÚ: s vládou, s parlamentom, s vplyvnými nátlakovými alebo zastupiteľskými skupinami a s najvýznamnejšími podnikmi.

336. Kontakty s vládou sú najevidentnejšie a v mnohých smeroch najjednoduchšie. Tieto kontakty už väčšinou existujú a mali by sa počas rokovaní ďalej aktívne rozvíjať. Hoci mnohí politici členských štátov EÚ navštívia krajiny SVE, to hlavné bremeno cestovania bude jednoducho na pleciah kandidátskych krajín samotných. Tieto návštevy by mali byť v ideálnom prípade podnikané v súčinnosti s koordinačnou inštitúciou v hlavnom meste, avšak pri viacerých príležitostiach pôjde o návštevy *ad hoc* povahy. Aj keď hlavné bremeno cestovania padne na plecia ministra zodpovedného za tú ktorú časť rokovaní, šéf diplomacie i premiér by mali tiež byť zahrnutí do plánovania pracovných návštev najmä vtedy, keď má byť na stretnutí prítomný aj ich priamy proťajšok z daného členského štátu. V centre pozornosti týchto návštev budú najmä ministri a úradníci členských štátov priamo zapojení do rokovaní, ďalej zástupcovia ministerstva zahraničných vecí a – v prípade existencie – aj ministerstva pre európske záležitosti (alebo koordinačného orgánu - SGCI<sup>28</sup> v Paríži a Úrad kabinetu v Londýne).

337. Keďže o rozšírení EÚ sa rozhoduje jednohlasne, je nebezpečné odporúčať krajinám SVE, aby uprednostňovali rozvíjanie kontaktov s jednými členskými štátmi na úkor druhých; zablokovať rozhodovanie o vstupe nových členov môže totiž každý jeden členský štát Únie. Bude preto zrejme dôležitejšie pokúsiť sa o zmenu názorov potenciálnych oponentov, ako presvedčať tie krajiny, ktoré majú k rozširovaniu pozitívny postoj. Častejšie sa však bude

---

<sup>28</sup> Sekretariát medziministerského výboru pre európske záležitosti (*Secrétariat général du Comité interministériel pour la co-opération économique internationale*) sa zaoberá väčšinou aspektov európskych záležitostí okrem zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

stávať, že členské štáty nebudú len jednoducho za alebo proti ďalšiemu rozširovaniu; všetky tieto krajiny budú mať z času na čas problémy s niektorou časťou rokovaní a preto je nevyhnutné udržiavať kontakty so všetkými.

338. Hoci nebude možné vydávať priveľa zdrojov na rozvíjanie kontaktov s národnými parlamentmi, nemalo by sa zabúdať, že aj ony – podobne ako Európsky parlament - budú musieť v konečnom dôsledku vyjadriť súhlas so vstupom nových členov do EÚ. Nemožno ich preto ignorovať. Ideálne by bolo, keby sa vzájomné vzťahy udržiavali buď návštevami predstaviteľov vlád alebo návštevami členov parlamentov krajín SVE. Presvedčanie členov národných parlamentov je tiež účinným spôsobom, ako si možno získať širšiu podporu v rámci EÚ pre proces jej rozširovania.

339. Intenzívne by sa malo pracovať aj na rozvíjaní kontaktov s vplyvnými nátlakovými skupinami na národnej úrovni a s národnými a nadnárodnými podnikmi v členských štátoch Únie. V mnohých členských štátoch majú tieto organizácie veľký vplyv na rozhodovanie tamajších vlád; napr. v Nemecku DIHT (zástupcovia Obchodných komôr), BDI (zástupcovia súkromných spoločností) alebo DGB (odborníci) majú veľkú moc a autoritu a často sú konzultované svojimi vládami.

340. Jasne povedané, rozvoj väčšiny týchto kontaktov musia na seba prevziať veľvyslanectvá krajín SVE v rámci členských štátov EÚ. Tieto sa musia stať pevnou súčasťou komunikačnej siete pod dohľadom koordinačnej inštitúcie, ktorá sídli v národnej centrále; tam, kde to bude prekračovať kapacity ministerstva zahraničných vecí, bude na sieťovaní (networkingu) ambasád intenzívne pracovať spomínaná koordinačná inštitúcia.

## **6.2. *Bilaterálne kontakty s tretími krajinami***

341. Kontakty s tretími krajinami môžu byť extrémne dôležité; týka sa to najmä kontaktov so Spojenými štátmi americkými. Treba povedať, že v niektorých kútoch EÚ toto nie je práve najpríjemnejšia správa, a naozaj tu ide o niečo, čo si vyžaduje istú dávku diskretnosti. Po skončení studenej vojny je však rozširovací proces významnou súčasťou vývoja bezpečnostnej architektúry, v rámci ktorej hrajú USA veľmi významnú úlohu. Ide preto o proces, na ktorom musia Američania významne participovať a v rokovaníach s EÚ sa budú prirodzene usilovať o presadzovanie svojich diplomatických záujmov. Spojené štáty a mnohé ďalšie tretie krajiny majú v kandidátskych krajinách aj svoje dôležité ekonomické záujmy a preto budú mať záujem na hladkom priebehu prístupového procesu.

## **6.3. *Vzájomné kontakty medzi vyjednávajúcimi kandidátskymi krajinami SVE***

342. Dôležitou otázkou je, či vyjednávajúce krajiny SVE majú nejako inštitucionalizovať aj svoje vzájomné kontakty pred štartom i počas prístupových rozhovorov. Skúsenosť z minulosti ukázala, že takáto koordinácia je obtiažna. Nefungovala vlastne ani počas prvých rokovaní v súvislosti s pridružením k EÚ v roku 1991, a ani krajiny EFTA veľmi nekoordinovali svoje integračné úsilie v rámci predchádzajúcich rokovaní o vstupe.

343. Napriek týmto ťažkostiam by mali kandidáti o určitý vzájomný kontakt usilovať minimálne pri riešení niektorých spoločných problémov v rámci rokovaní; môže ísť napr. o otázku formy finančnej asistencie zo štrukturálnych fondov po vstupe alebo o negociovanie

voľného pohybu osôb či povolenie provizórií v súvislosti so zavádzaním niektorých nákladných environmentálnych direktív. Tieto kontakty možno udržiavať tak medzi misiami v Bruseli ako aj medzi národnými centrálnymi v hlavných mestách.

344. Národné záujmy kandidátskych krajín sú resp. zdajú sa byť však natoľko rozdielne, že takáto koordinácia je často neúčinná; potenciálny prínos v určitých oblastiach je ale natoľko veľký, že isté úsilie v tomto smere sa krajinám SVE naozaj opláti.

#### **6.4. Kontakty s multilaterálnymi organizáciami**

345. Kontakty krajín SVE s multilaterálnymi organizáciami sú ďalším možným spôsobom, ako získať na svoju stranu inštitúcie s vysokou autoritou, ktoré môžu podporiť vstup týchto krajín do EÚ. Platí to dokonca aj v prípade, keď určité krajiny SVE nie sú členmi týchto organizácií. Príkladom je OECD, ktorej členmi sú len tri z kandidátskych krajín SVE, ktorá však ako významné združenie vyspelých priemyselných krajín sveta môže vyvinúť pomerne veľký tlak na medzinárodné spoločenstvo a obzvlášť na členské krajiny EÚ. O získanie podpory by sa mali kandidáti obrátiť aj na Svetovú banku, ktorá nedávno zamerala časť svojich aktivít na podporu európskej integrácie, alebo MMF či OSN a jej agentúry.

#### **6.5. Kontakty s nátlakovými skupinami na úrovni EÚ**

346. Nátlakové skupiny na úrovni EÚ sa značne líšia z hľadiska miery svojho vplyvu na rozhodovacie procesy v rámci Spoločenstva. Farmárska lobby je už tradične najúspešnejšou lobbystickou skupinou (COPA) a jej moc je stále veľká, hoci možno nie až taká ako v sedemdesiatych a osemdesiatych rokoch. Zástupcovia priemyslu ako napr. EUROFER (železiari a oceliari) alebo CEFIC (chemické produkty) môžu vyvinúť extrémny tlak, ako to už neraz ukázali v súvislosti s anti-dumpingovými opatreniami. Moc týchto skupín (vrátane spotrebiteľskej lobby) rástla a bude určite rásť i naďalej.

347. Keďže určité priemyselné alebo poľnohospodárske kruhy v EÚ sa môžu postaviť proti rozširovaniu, je potrebné venovať týmto organizáciám určitú pozornosť, pretože môžu ovplyvniť rozhodovanie Komisie i Parlamentu.

### **7. Využívanie zdrojov krajín SVE**

348. Adekvátne pokrytie všetkých úloh, o ktorých sme v tomto príspevku hovorili, presahuje kapacity ľudských zdrojov vo všetkých krajinách SVE. Rokovania o vstupe sú určite veľmi významné, nemôžu však pohltiť všetky zdroje vlády.

349. Krajiny SVE budú musieť venovať rokovaniam väčší objem zdrojov; iná alternatíva neexistuje. Že to bude znamenať ďalší nápor na už aj tak zaťažené štátne rozpočty, je jasné tiež. Otázkou je, ako úsporným spôsobom získať ešte viac zdrojov a ako ich efektívne využiť.

350. Pokiaľ ide o využitie priamych vládnych výdavkov, prioritou musia byť rokovania samotné. Prioritu teda musia mať koordinačná inštitúcia, úrad hlavného vyjednávača, vyjednávací tímy na ministerstvách a národné misie v Bruseli. Aby sa dosiahla maximálna efektívnosť, je nevyhnutné, aby táto veľká skupina ľudí pracovala ako jeden tím. Je treba



vážne sa zamyslieť nad štruktúrovaním tejto ťažiskovej skupiny a jej vzťahmi k ostatným článkom negociačného komplexu s cieľom dosiahnuť maximum efektívnosti. Treba predovšetkým považovať nad komunikáciou medzi rôznymi členmi tohto tímu; napr. či medzi nimi nezriadiť špeciálne a dôverné spojenie cez elektronickú poštu (e-mail) a telekomunikačné linky.

351. Vláda by mala čo najviac využívať domáce odborné kapacity mimo svojo aparátu. Toto odborné zázemie, ktoré možno hľadať na univerzitách ale aj v podnikateľskom či iných sektoroch národnej ekonomiky a spoločnosti, je obzvlášť cenné pri kompletizácii informácií z interných zdrojov ministerstiev.

352. Pokiaľ ide o zahraničných odborníkov, ich pomoc bude v určitých kľúčových oblastiach nevyhnutná a vo všeobecnosti sa bude dať financovať z prostriedkov Phare alebo niektorého bilaterálneho programu (finančnej alebo technickej) asistencie. Problémom pri využívaní zahraničnej pomoci je identifikácia kvalitných expertov v špecifických odboroch, ktorí budú môcť stráviť potrebné množstvo času na území krajín SVE. V tomto smere členské štáty EÚ i EÚ samotná poskytnúť menné zoznamy oficiálnych predstaviteľov, na ktorých možno úradne kontaktovať pri hľadaní vhodných zdrojov.

353. Hádám tou najdôležitejšou úlohou krajín SVE v tejto chvíli je urýchliť práce na dobudovaní celej negociačnej siete vrátane tvorby finančných plánov (potreba zdrojov a ich dostupnosť) pre nadchádzajúce roky. V tomto smere môže byť Projekt SIGMA nezanedbateľným zdrojom podpory pre kandidátske krajiny SVE.

## **Kapitola 5: Európska komisia a negociačný proces v predchádzajúcich vlnách rozširovania EÚ (Francisco Grannell<sup>29</sup>)**

354. V súlade s rozhodnutím prijatím ministerstvami zahraničných vecí EÚ v decembri 1997 akceptovať odporúčania európskej komisie začať prístupové rozhovory najprv so šiestimi štátmi a neskôr s ďalšími piatimi žiadateľmi, európska únia odšartuje rokovania o členstve piatich krajín SVE (Poľsko, Maďarsko, Česká republika, Estónsko a Slovinsko). Cyprus bol tiež zahrnutý do prvej vlny v súlade so skoršie prijatým rozhodnutím v tomto smere.

355. Podľa Maastrichtskej zmluvy je Európska únia otvoreným priestorom v tom zmysle, že každá európska krajina, ktorá chce vložiť svoje zdroje do spoločného fondu s cieľom zdieľať ideálne zachovania a posilňovania mien a slobody, môže vstúpiť do EÚ. Žiadateľské krajiny musia prijať celý systém *acquis communautaire*.

356. Na uvedenom princípe i na základe ďalších princípov obsiahnutých v Parížskej zmluve zakladajúcej Európske spoločenstvo uhlia a ocele a v Rímskej zmluve zakladajúcej Európske hospodárske spoločenstvo a EURATOM sa niekoľko krajín stalo plnými členmi ES v období 1973-1986. Niekoľko ďalších vstúpilo do únie na základe Maastrichtskej zmluvy (1992), ktorou bola vytvorená Európska únia.

357. Šiestimi zakladajúcimi členmi ES boli Belgicko, Francúzsko, Nemecko, Luxembursko a Holandsko. Tri ďalšie štáty – Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, Dánsko a Írsko – boli prijaté 1. januára 1973 v rámci prvej vlny rozširovania. Druhá vlna priniesla Grécko, ktoré pristúpilo 1. januára 1989, Španielsko a Portugalsko, ktoré vstúpili spoločne 1. januára 1986. Napokon Rakúsko, Švédsko a Fínsko sa stali členmi EÚ 1. januára 1995. Východné Nemecko sa do EÚ začlenilo skôr – po zjednotení oboch častí Nemecka po páde Berlínskeho múru.

358. Po expanzii svojej členskej základne zo šesť na pätnásť štátov, Európska únia opäť čelí výzve rozširovania. O členstvo požiadalo pätnásť krajín (tabuľka 1) a hoci mnohé z nich na pridelenie členstva v súčasnosti nemajú nárok, svoje žiadosti oficiálne nestiahli. Pokiaľ ide o Maltu, obe strany rozhodli o dočasnom zmrazení žiadosti a posilnení vzájomnej ekonomickej spolupráce. V minulosti iba žiadosť Maroka nebola akceptovaná z geografických dôvodov. Pokiaľ ide o Švajčiarsko a Nórsko, ich národné vlády vyjadrili záujem o to, aby budúce vzťahy s EÚ pokračovali čo možno najhladšie cestou hlbšieho preskúmania možností v rámci existujúcich dohôd pri rešpektovaní záporného hlasovania v národnom referende o vstupe do európskeho ekonomického priestoru v prípade Švajčiarska a o členstve v prípade Nórska. Špecifický postup zahŕňajúci špecifické stretnutia k diskusi o rozličných problémoch bol zavedený v prípade Turecka, o oficiálnej žiadosti ktorého doposiaľ únia neprijala žiadne rozhodnutie.

---

<sup>29</sup> Francisco Grannell is Director, DG VIII, European Commission, Brussels.

Tabuľka 1<sup>30</sup> Štáty, ktoré podali žiadosť o vstup do EÚ

	Podanie žiadosti o vstup	Počet obyvateľov (v miliónoch)	Príjem na obyvateľa (v USD)	Zverejnenie Posudku Komisie
Turecko	14. apríl 1987	58,8	2 000	18. december 1989
Cyprus	4. júl 1990	0,7	10 000	30. jún 1993
Malta	16. júl 1990	0,3	8 000	-
Švajčiarsko	26. máj 1992	6,8	36 000	24. marec 1993
Nórsko	25. november 1992	4,3	25 000	17. júl 1997
Maďarsko	1. apríl 1994	10,2	3 000	17. júl 1997
Poľsko	8. apríl 1994	38,5	2 000	17. júl 1997
Rumunsko	22. jún 1995	22,8	1 100	17. júl 1997
Slovensko	27. jún 1995	5,5	2 000	17. júl 1997
Litva	27. október 1995	2,6	2 000	17. júl 1997
Estónsko	28. november 1995	1,5	3 000	17. júl 1997
Lotyšsko	8. december 1995	3,7	1 500	17. júl 1997
Bulharsko	16. december 1995	8,9	1 500	17. júl 1997
Česká republika	23. január 1996	10,4	2 500	17. júl 1997
Slovinsko	10. jún 1996	1,9	6 300	17. júl 1997

359. Situácia každej z týchto krajín je odlišná. Napríklad rokovania o vstupe Švajčiarska, ktoré mali bežať súčasne s rokovaniami s Rakúskom, Švédskom, Fínskom a Nórskom, nikdy nezačali kvôli švajčiarskemu “nie” v referende o EEP 12. decembra 1992. S Nórskom sa rokovalo o zmluve o vstupe do EÚ, ktorí následne odmietli nórski občania v referende 28. novembra 1994. Nóri členstvo v EÚ už raz predtým odmietli – v referende 24. septembra 1972.

360. Európska komisia vypracovala svoj posudok k žiadostiam o členstvo všetkých pätnástich krajín uvedených v tabuľke okrem Švajčiarska. V týchto posudkoch sa hodnotia dôsledky vstupu každej jednotlivej krajiny a problémy, ktoré musí každá krajina vyriešiť pred vstupom do EÚ. EÚ tiež pravidelne zverejňuje všeobecný prehľad o globálnom dopade budúceho rozšírenia EÚ. Toto druhé hodnotenie má umožniť schopnosť EÚ efektívne fungovať (1)(2)(3).

361. V rámci EÚ sa už tradične objavujú obavy z dopadu rozširovania na “hlbku” európskej integrácie a “kvalitu” Únie. Doposiaľ rozširovací proces veľmi neovplyvnil schopnosť EÚ zachovať “kvalitu” procesu európskej integrácie. Spoločenstvo sa postupne rozrástlo zo šesť na pätnásť členov a zároveň zlepšilo kvalitu integrácie v novom trende, ktorý bol iniciovaný vytvorením spoločného trhu uhlia a ocele a ktorý kulminuje súčasným budovaním tretieho piliera založenom Maastrichtskou zmluvou o EÚ. Nové členské štáty sa vo všeobecnosti nedostali pri adaptácii do nejakých neprekonateľných problémov.

362. Nezodpovedanou otázkou zostáva, ako možno integráciu prehĺbiť v prípade, že spoločenstvo bude zahŕňať 20 alebo viac členov. Táto otázka je v predvečer menovej únie dokonca ešte významnejšou.

<sup>30</sup> Zdroj: F. Granell: “Catalunya I l'ampliació e la Unó Europea”, Nota d'Economia, May-August 1996.

363. V tomto smere musí Európska komisia citlivo zvažovať fungovanie jednotlivých súčastí celého systému. Čo to prinesie európskym inštitúciám, reprezentácii členských štátov v týchto inštitúciách a aký dopad bude mať rozšírenie na rozhodovací proces? Ako sa budú riešiť rozpočtové problémy v rámci rozšíreného spoločenstva? Ako možno zachovať *acquis communautaire*?

364. *Acquis Communautaire* je termín, ktorý sa používa pri opise primárneho komunitného práva – Rímska zmluva a ďalšie takéto zmluvy - a sekundárneho komunitného práva prijatého v rámci týchto zmlúv od založenia Európskej únie (nariadenia, direktívy a rozhodnutia). *Acquis* tiež zahŕňa všetko relevantné “case law” tvorené Európskym súdnym dvorom a tiež smernice Druhého a Tretieho Piliere Spoločenstva.

365. Ako najvyšší výkonný orgán EÚ Európska komisia iniciuje rôzne politiky a navrhuje detailné opatrenia pre ich implementáciu. Komisia je zároveň poverená dohľadom nad dodržiavaním legislatívy EÚ. Má právo iniciovať konanie na Európskom súdnom dvore v prípade, že členské štáty, jednotlivci alebo firmy porušia akúkoľvek časť *acquis communautaire*. Procedurálne je takýto postup upravený Článkom 169 tejto zmluvy.

366. Úplné prijatie *acquis communautaire* je kľúčovým momentom z hľadiska “pravidiel hry”, ktoré zaväzujú tak kandidátske ako aj členské štáty EÚ. Tento princíp je základnou podmienkou toho, aby kandidátske štáty mohli efektívne participovať na činnosti európskych inštitúcií.

367. V predchádzajúcich kolách rozširovania princíp úplného prijatia *acquis communautaire* bol vždy predpokladom rokovanií o vstupe. Z hľadiska ďalšieho rozširovania EÚ nemôže byť tento princíp predmetom vstupných rokovanií. Scenár otvárania prístupových rozhovorov bol v minulosti vždy ten istý. Na prvom ministerskom stretnutí (po uskutočnení všetkých prístupových konferencií) kandidátske štáty súhlasili so základným principiálnym východiskom, že noví členovia musia zaviesť celý systém *acquis*. Rokovania sa následne zamerali na tzv. prechodné obdobia, o ktoré kandidáti môžu požiadať, aby získali potrebný čas na prispôbenie sa príslušným podmienkam členstva v EÚ. Tieto prechodné metódy boli jediným spôsobom, ako sa riešili adaptačné problémy; zmeny v komunitnej legislatíve alebo permanentné výnimky (derogácie) sa považovali za neprijateľné. Znamená to, že nové členské štáty museli v momente vstupu – bez akejkoľvek výnimky v minulosti – akceptovať *acquis* Spoločenstva v celom jeho rozsahu.

368. *Acquis* sa od štartu procesu európskej integrácie enormne rozrástlo. Rozširovanie v roku 1995 vyžadovalo, aby si kandidáti osvojili tak tradičné pravidlá Spoločenstva ako aj nové piliere, ktoré zaviedla Zmluva o Európskej únii z Maastrichtu (4):

- inštitucionálne ustanovenia, ktoré upravujú činnosť medzivládnych a nadnárodných orgánov EÚ, ich zloženie a vzájomné vzťahy vrátane logicko-numerických algoritmov;
- legislatívny rámec - rozličné druhy komunitných zmlúv, predpisov, aktov a iných textov;

- finančné pravidlá, ktoré v podobe zákona upravujú rozpočtové zdroje a výdavky Únie, Európsky rozvojový fond (European Development Fund, EDF) a Európsku investičnú banku (European Investment Bank, EIB);
- normy upravujúce voľný pohyb tovarov, ľudí a kapitálu v rámci EÚ, slobodu poskytovania služieb a slobodu zakladania podnikov;
- spoločné komunitné pravidlá a štandardy týkajúce sa aproximácie zákonov, voľnej súťaže a monopolov, nepriameho zdaňovania, veterinárnej a rastlinnej ochrany, obchodného práva atď.
- spoločné politiky: spoločná poľnohospodárska politika (CAP); spoločná vonkajšia tarifná a obchodná politika; rozvojová politika; regionálna sociálna a kohézná politika; dopravná politika a trans-európske siete; ochrana spotrebiteľa a ochrana zdravia, vedecko-výskumná a informačná politika, školstvo, štatistika, energetická politika; rybolov; priemyselná politika;
- Hospodárska a menová únia (EMU) ako ďalšie štádium Európskeho menového systému (EMS);
- tzv. nové “pilieri” TEU;
- spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (Common Foreign and Security Policy, CFSP);
- spolupráca na poli súdnictva a vnútorných vecí;
- práva a povinnosti odvodené z koncepcie “európskeho občianstva” (Citizenship of the Union) zahrnuté pod prvý pilier Maastrichtskej zmluvy.

369. Okrem súčasných záväzkov (ktoré môžu zahŕňať aj plnenie Schengenských dohôd) žiadatelia o členstvo musia ďalej byť schopní prevziať na seba aj budúce záväzky generované takým dynamickým organizmom, akým Európska únia nepochybne je.

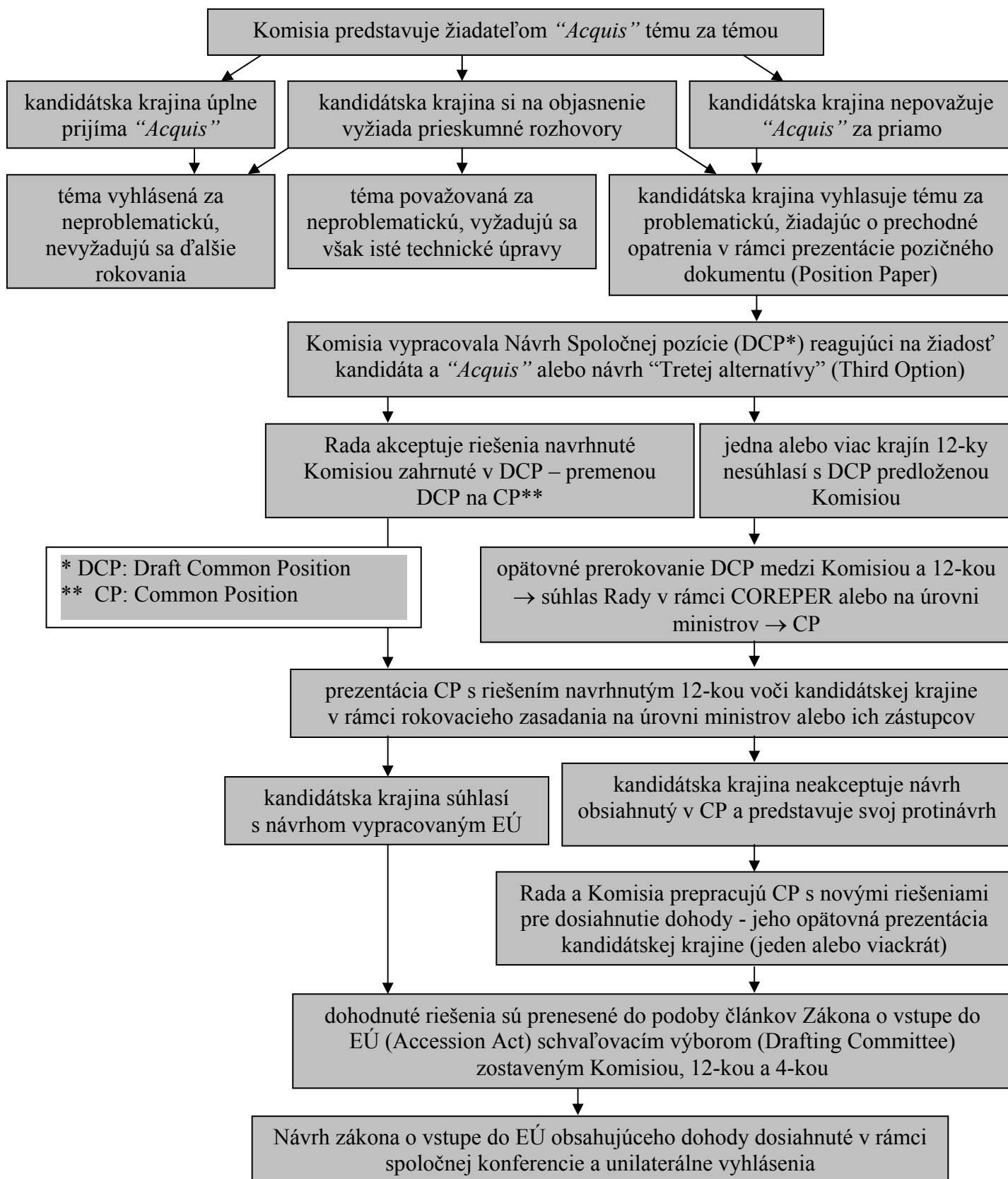
370. Nová Amsterdamská zmluva vytvára priestor pre pružnejšie Spoločenstvo v duchu “Provisions on closer cooperation” (t. j. ustanovení pre užšiu spoluprácu) a Európska komisia vyjadrila svoju ochotu akceptovať určitý stupeň flexibility, aj keď sa to netýkalo otázok okolo *acquis communautaire*. Dôvodom je to, že ak by bol stupeň flexibility taký, že by súčasným alebo budúcim členským štátom bolo povolené aplikovať len určitú časť systému EÚ, spôsobí to rozsiahle problémy pre riadenie celkového právneho a administratívneho systému. Keďže však princíp úplného prijatia *acquis communautaire* nemôže byť predmetom vyjednávania, rokovania v predchádzajúcich kolách mali dva hlavné ciele: poskytnutie tzv. prechodných období pre zavedenie *acquis* do legislatívy nového členského štátu a povolenie určitých dočasných výnimiek tam, kde to bolo nevyhnutné. Neboli povolené žiadne trvalé výnimky dokonca ani v prípadoch, keď určité problémy vyžadovali “tvorivé” riešenia. Znamená to, že Zmluva o vstupe obsahuje len dočasné výnimky a technické adaptácie všeobecného pravidla úplného prijatia *acquis*. Na základe minulých skúseností možno konštatovať, že proces podporujúci získanie členstva v EÚ prebiehal asi nasledovne:

- ⇒ určitá krajina podala žiadosť o členstvo;
- ⇒ Komisia sa zaujímala o otázky týkajúce sa hospodárstva a právneho rámca žiadateľskej krajiny, aby následne vypracovala Posudok k tomu, ako možno čeliť potenciálnym problémom spojeným s prístupovým procesom v danej krajine. V rámci nedávneho rozširovania to zahŕňalo otázky týkajúce sa plnenia politických kritérií;
- ⇒ Komisia zverejnila Posudok ku každej jednotlivej žiadateľskej krajine;
- ⇒ Rada rozhodla o začatí rokovaní s každou jednotlivou žiadateľskou krajinou;
- ⇒ Rokovania odštartovali v podobe medzivládnych konferencií medzi členskými štátmi EÚ a každou z kandidátskych krajín;
- ⇒ Komisia vytvorila *Task force pre rozširovanie (Enlargement Task Force)*, aby podporila negociačný proces a aby mohla účinne prepojiť žiadosti žiadateľských krajín o dočasné výnimky s pozíciou členských štátov po tom, čo bol vykonaný kompletný skríning (dis)harmónie legislatívy kandidáta s legislatívou EÚ;
- ⇒ Členské štáty sa navzájom dohodli na spoločnej vyjednávacej pozícii EÚ a následne rokovali so žiadateľmi o formulácii dočasných výnimiek, ktoré mali byť zapracované do zmluvy o vstupe;
- ⇒ Pripravili sa články zmluvy o vstupe. Ak sa tam nenachádza žiadny článok týkajúci sa čo i len jednej špeciálnej časti *acquis communautaire*, znamená to úplné prijatie *acquis* bez potreby akéhokoľvek dočasného prechodného obdobia;
- ⇒ Európsky parlament schváli text zmluvy o vstupe;
- ⇒ Podpis zmluvy o vstupe členskými štátmi EÚ a vstupujúcou krajinou;
- ⇒ Proces ratifikácie zmluvy v členských štátoch EÚ a v žiadateľskej krajine podľa ústavných požiadaviek a procedúr.

371. Tabuľka 2<sup>31</sup> dole ukazuje negociačný proces v schématickej podobe:

---

<sup>31</sup> Zdroj: F. Granell: "The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden", *Journal of Common Market Studies*, Vol 22, No. 1, March 1995, s. 117-141.



372. Právny dopad členstva v EÚ sa neobmedzuje len na text zmluvy o vstupe. Členstvo v EÚ prinieslo so sebou ďalších asi 40 000 strán európskej legislatívy do už pomerne dobre rozvinutého fínskeho právneho systému. A to máme na mysli len priamo aplikovateľné pravidlá ES. V predošlých vlnách rozširovania bol dopad členstva v Spoločenstve na domáci systém proporcionálne dokonca ešte významnejší; krajiny ako Grécko, Španielsko a Portugalsko svoju legislatívu s normami ES predtým neharmonizovali - na rozdiel od Fínska, Švédska a Rakúska, ktoré zosúladovali svoje právne systémy s EÚ v mnohých oblastiach v rámci Dohody o Európskom ekonomickom priestore.

373. Vo svetle uvedených skutočností bude asi múdrejšie pokúsiť sa o porovnanie súčasnej vlny rozširovania s gréckymi, portugalskými a španielskymi skúsenosťami so vstupom do EÚ, ako predikovať súčasné rozširovanie na základe príkladov z Fínska, Rakúska alebo Švédska, ktoré boli na veľmi pokročilom stupni v mnohých oblastiach zahrnutých pod *acquis communautaire*.

374. Fínsko, Rakúsko a Švédsko absolvovali relatívne krátky proces rokovanií o členstvo: napríklad Fínsko požiadalo členstvo v marci 1992 a stalo sa plnoprávnym členom EÚ v januári 1995. So Španielskom a Portugalskom sa v tomto smere zaobchádzalo úplne inak ako s Fínskom, Švédskom a Rakúskom. Tieto krajiny požiadali o členstvo v roku 1977 a získali ho až v roku 1986 s tým, že im boli poskytnuté veľmi dlhé prechodné obdobia s dočasnými výnimkami, pretože neboli plne pripravené prevziať na seba záväzok zavedenia celého *acquis* do svojej národnej legislatívy počnúc prvým dňom členstva v EÚ. Španielsko a Portugalsko museli zmeniť alebo dokonca vytvoriť určité zákony a administratívne orgány, aby splnili požiadavky EÚ, čo si vyžiadalo niekedy ťažké interné legislatívne procesy s účasťou národných parlamentov.

375. V mnohých ohľadoch bude adoptovanie legislatívy ES kľásť ťažšie nároky na súčasné kandidátske štáty v porovnaní s tými, ktoré žiadali o členstvo v sedemdesiatych a osemdesiatych rokoch, pretože objem európskej legislatívy vyžadujúcej národnú implementáciu (často schvaľovanie v parlamente) výrazne vzrástol vďaka realizácii projektov Jednotného trhu a Hospodárskej a menovej únie. V každom prípade po skončení prechodných období bude *acquis communautaire* platiť pre nové členské štáty rovnakým spôsobom ako pre tie súčasné.

376. Štát, ktorý nastupuje cestu smerom do EÚ, musí vytvoriť efektívnu národnú prípravnú a rozhodovaciu mašinériu pre európske záležitosti, aby ochránil svoje národné záujmy z hľadiska úplného prijatia *acquis communautaire*.

377. Hlavné obavy žiadateľských krajín často vyplývajú z národných regulačných režimov a právnych a ekonomických tradícií. Rozdiely v minimálnych štandardoch v oblasti zdravia, bezpečnosti a životného prostredia si vyžadujú podrobné odborné diskusie. Voľný pohyb poľnohospodárskych a priemyselných tovarov v kontexte jednotného trhu bude musieť ísť ruka v ruke s vhodným harmonogramom pre uplatňovanie spoločnej vonkajšej tarifnej a obchodnej politiky EÚ voči rozvinutým a rozvojovým krajinám. Ochrana hospodárskej súťaže, protimonopolné opatrenia a poskytovanie štátnej pomoci budú musieť byť ešte pred vstupom zosúladené s pravidlami Spoločenstva.

378. Konzervácia prírodných habitatov, divej fauny a flóry a niektoré ďalšie konzervačné opatrenia budú musieť byť prijaté kandidátskymi krajinami v prípade, že tieto doposiaľ



absentovali. Energetická politika – vrátane politiky v oblasti nukleárnej energie – sa bude musieť zosúladiť s *acquis*.

379. Vo všeobecnosti tými hlavnými oblasťami, s ktorými sa v rámci rokovaní o rozšírení spája najviac problémov, sú poľnohospodárstvo, zdaňovanie a regionálna štrukturálna politika. Spoločná poľnohospodárska politika často vyžaduje prijatie iného modelu cien a administratívy, ako je ten, ktorý farmári v žiadateľských krajinách poznajú. Potreba adaptácie je rôzna v závislosti od existujúceho národného modelu. V oblasti dane z pridanej hodnoty (VAT), iných spotrebných daní (angl. excise duties) a turistických ombmedzení (angl. travellers' allowances) možno žiadateľským krajinám povoliť prechodné obdobie pre účely harmonizácie a niektoré výnimky, avšak nič iné. Regionálna a štrukturálna politika majú veľký význam pre relatívne menej prosperujúce štáty Únie a nemožno zabúdať, že všetci východoeurópski a stredozemní žiadatelia musia byť klasifikovaní v rámci tejto kategórie.

380. Okrem týchto všeobecných otázok sa každé rokovanie o rozšírení musí zaoberať aj ďalšími problémami, ktoré majú svoj zvláštny politický a hospodársky význam pre tú ktorú žiadateľskú krajinu. V súvislosti s rokovaniami, ktoré sa viedli s Rakúskom, Fínskom a Švédskom, možno medzi takýmito špecifickými problémami uviesť nasledovné:

- dohoda o cestnom tranzite, ktorú požadovalo Rakúsko, aby si zachovalo právo obmedziť cezalpskú prepravu ťažkých vozidiel cez Rakúsko a bilaterálne smerom do i smerom von z Rakúska (túto požiadavku už dnes pokrýva Dohoda o tranzite z roku 1992 s platnosťou do roku 2004). Bolo to jediné riešenie tohto problému, ktoré sa objavilo v poslednom kole rokovaní 1. marca 1994 a ktoré umožnilo Únii a Rakúsku rokovania vzájomne uzatvoriť.
- protokoly o zvláštnych právach samijskej menšiny vo Švédsku, Fínsku a Nórsku.
- zvláštne ustanovenia týkajúce sa Alandských ostrovov (schválené 73,7 percentami Alanderov v samostatnom referende konanom 20. novembra 1994).
- fínske poisťovacie spoločnosti musia oddeliť penzijné programy od ostatných poisťovacích aktivít a fínsky trh sa otvorí spoločnostiam z iných krajín.
- novým členským štátom bolo poskytnuté päťročné adaptačné obdobie na to, aby kodifikovali plné právo cudzincov na získanie sekundárneho (prechodného) bydliska na ich území.
- kvôli jeho geografickej polohe a kvôli vylúčeniu námornej dopravy z projektu trans-európskych sietí (TEN) obdržalo Fínsko oficiálne uznesenie hovoriace o patričnej pozornosti, ktorá musí byť venovaná fínskej námornej doprave v rámci relevantných iniciatív Únie.

381. Na základe viacerých úvah, ktoré som prediskutoval by som chcel skonštatovať, že situácia a východiská súčasných žiadateľských krajín sú celkom odlišné v porovnaní s predošlými vlnami rozširovania, ako sa uvádza aj v Posudkoch, ktoré Komisia vypracovala o každom súčasnom kandidátovi (5).

382. Napriek dohode o pridružení, aktivitám Phare a iným opatreniam sú žiadateľské krajiny ešte stále veľmi ďaleko od sveta pravidiel a konkurenčnej reality vnútorného trhu EÚ.

Súkromný sektor má stále slabú pozíciu, ktorú je treba výrazne posilniť. Výkon hospodárskej politiky je ešte stále vo fáze prechodu.

383. Dovoľte mi uzavrieť svoj príspevok niekoľkými odporúčaniami smerom k novým kandidátom, ktoré sa zakladajú na vlastných skúsenostiach z predošlej vlny rozširovania, počas ktorej som bol hlavným vyjednávačom na strane EÚ v rámci rokovaní s Fínskom

384. Po prvé: čas, vzdelávanie v záležitostiach EÚ, rozvaha a zapojenie súkromného sektoru a občanov sú nevyhnutnými počas celého procesu.

385. Po druhé: realistický prístup. Ako povedal Hans van den Broek, komisár zodpovedný za vzťahy so strednou a východnou Európou:

386. “Jedna vec, ktorá platí pre všetkých žiadateľov bez ohľadu na pokrok, ktorý doposiaľ urobili, je odhodlanie Komisie zo všetkých síl podporovať ich prípravu na členstvo až do chvíle, kedy vstúpia do Európskej únie (EÚ). Keď hovoríme o prístupovom procese, nerozlišujeme medzi tými, čo sú ,in‘, a tými, čo sú ,out‘, ale medzi tými, čo sú ,in‘ a ,pre-in‘. Všetci žiadatelia budú postupne zapojení do aktivít EÚ. Všetci sa stanú členmi EÚ. Nič nie je tak vzdialené zámerom Komisie ako vyznačovanie nových deliacich čiar na mape Európy. Diferenciácia v žiadnom prípade nepredpokladá diskrimináciu. Rozšírenie je v záujme oboch strán – žiadateľov i EÚ samotnej. Prínos EÚ bude obrovský nielen z hľadiska stability a bezpečnosti (akokoľvek sú tieto aspekty dôležité) ale aj z hľadiska prosperity. Žiadateľské krajiny sú našimi dôležitými partnermi pokiaľ ide o obchod a investície. Stovky miliónov spotrebiteľov s rastúcimi príjmami sú už teraz významným zdrojom ekonomického rastu a rozvoja po celej Európe.”

387. Nazdávam sa, že je absolútne nevyhnutné udržať “moment hybnosti” smerom k členstvu počas celého prístupového procesu, aj keď získanie takéhoto členstva nemusí byť práve najrýchlejšie.

388. Práve v tomto duchu v roku 1997 EÚ vypracovala nové podmienky pre činnosť Phare, aby bol tento program prínosom pre všetky krajiny SVE klopúce na bránu EÚ a aby sa vytvorilo pevnejšie partnerstvo pre budúce integračné úsilie. Vo svojej podstate ide o cvičenie zamerané na fungovanie v podmienkach EÚ, v rámci ktorého sa EÚ snaží upevňovať vzťahy so žiadateľmi v sektoroch, ako sú doprava, telekomunikácie, tvorba štandardov pre zlepšovanie adaptačnej schopnosti národných ekonomík.

389. Neverím veľmi, že príslušné skúsenosti a odpovede na minulé vlny rozširovania sú až natoľko relevantnými pre súčasnú pozíciu nových žiadateľov, môžem vás však uistiť, že Európska komisia zostane oddaná veci zachovania a zlepšovania systému EÚ a bude sa i naďalej usilovať vyhnúť sa tomu, aby nárast počtu partnerov sťažoval ich vzájomnú spoluprácu. Európska komisia pracuje tak na projekte rozširovania (najmä o krajiny východnej Európy) ako aj v smere paralelného zachovania a zlepšovania hĺbky a kvality európskej integrácie.

390. V tomto kontexte iba krajiny schopné plne rešpektovať súčasné a budúce *Acquis Communautaire* môžu byť prijaté ako členovia “lepšej” a “skutočnej” Európskej únie. Treba dúfať, že štáty žiadajúce dnes o členstvo v EÚ vyvinú potrebný tlak na jej súčasné prehĺbovanie i rozširovanie.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- (1) Enlargement of the Community: General Consideration, Transitional period and Institutional Implications, and Economic and Sectoral Implications, BULLETIN EC 3-78 (Supplement 1-3). Commission of the European Communities, 1978.
- (2) Europe and the Challenge of Enlargement, BULLETIN EC, Supplement 1/1992. Commission of the European Communities, 1992.
- (3) Agenda 2000: 1. For a stronger and Wider Union and 2. The Challenge of Enlargement; Doc. COM(97)2000 final, Vols. I and II, 15 July 1997. Commission of the European Communities, 1997.
- (4) F. Granell. "The First Enlargement Negotiations of the EU", pages 35-63 of J. Redmond (Editor), The 1995 Enlargement of the European Union, Aldershot, Ashgate, United Kingdom, 1997.
- (5) Publikované Európskou komisiou v prílohách *Bulletin of the European Union*: Cyprus (5/1993), Hungary (6/1997), Poland (7/1997), Romania (8/1997), Slovakia (9/1997), Latvia (10/1997), Estonia (11/1997), Lithuania (12/1997), Bulgaria (13/1997), Czech Republic (14/1997) a Slovenia (15/1997).

## **Kapitola 6: Panelová diskusia vrcholových vyjednávačov: Hlavné závery (Tony Verheijen<sup>32</sup>)**

### **1. Úvod**

391. Jedným z hlavných poslaní aténskeho multi-národného stretnutia o európskej integrácii a reforme verejnej správy v októbri 1997 bola výmena skúseností. Panelová diskusia vrcholových vyjednávačov (v rámci ktorej sa diskutovalo o skúsenostiach štátov zapojených do predošlých vln rozširovania spolu s tými oficiálnymi predstaviteľmi, ktorí sa podieľajú na riadení záležitostí EÚ v krajinách strednej a východnej Európy) bola jedným z najdôležitejších bodov programu aténskeho stretnutia. Traja bývalí vrcholoví vyjednávači Byron Theodoropoulos, hlavný vyjednávač Grécka, Hans Brunmayr, hlavný vyjednávač Rakúska a Vitor Martins, člen vyjednávacieho tímu za Portugalsko diskutovali s účastníkmi o svojich skúsenostiach. Táto časť sumarizuje ich hlavné odporúčania pre budúcich vyjednávačov za krajiny SVE.

### **2. Grécko**

392. Hlavné odporúčania pána Byrona Theodoropoulosa sú uvedené v tabuľke dolu v texte. Vo svojom úvode p. Theodoropoulos opísal pozadie štartu rokovaní s Gréckom. Grécko sa rozhodlo požiadať o členstvo v ES po dlhých debatách v šesťdesiatych rokoch o tom, či by Grécko malo pokúsiť o vstup do ES alebo do EFTA. Vnímanie Grécka bolo také, že ES je nádejnejšou organizáciou ako EFTA a v 1974 sa rozhodlo o podaní formálnej žiadosti o členstvo. Jedným z hlavných motívov žiadosti bol v tom čase pokus o konsolidáciu vznikajúceho demokratického systému vládnutia v Grécku prostredníctvom jeho pevného zakotvenia v systéme ES. Hlavným problémom sa však ukázal byť rozdiel v ekonomickom rozvoji medzi Gréckom a ES. Európska komisia vo svojom Posudku navrhla päťročné predvstupné obdobie, po ktorom by sa Grécko mohlo pripojiť k ES. Rada však zvrátila Posudok Komisie a miesto toho rozhodla o začatí prístupových rozhovorov s Gréckom. Rokovania trvali nejaké štyri roky. Štruktúra vytvorená pre rokovania pozostávala z ministra pre záležitosti Spoločenstva, ktorému asistoval medzi-ministerský sekretariát na Ministerstve zahraničných vecí. Tento sekretariát bol špeciálne zriadený pre koordináciu negociačného procesu. Vyjednávací tím bol vymenovaný vládny kabinetom, no zodpovedal za svoju činnosť ministromi pre záležitosti Spoločenstva. Oficiálny mandát pre vyjednávanie schválil grécky parlament. Podľa gréckej ústavy je možné preniesť suverénne práva na medzinárodné organizácie v prípade, že to odhlasuje 3/5 väčšina členov Parlamentu.

393. Byron Theodoropoulos, veľvyslanec Grécka (momentálne na dôchodku), bol šéfom gréckeho vyjednávacieho tímu počas rokovaní, ktoré viedli k začleneniu Grécka do vtedajšieho EHS. Na základe vlastnej skúsenosti ponúka nasledujúce rady pre tých, ktorí sa pravdepodobne ocitnú v pozícii vyjednávačov za kandidátske krajiny.

---

<sup>32</sup> Tony Verheijen pracuje v súčasnosti ako projektový administrátor, sekcia Tvorba a výkon politiky, koordinácia a regulácia (Policy-making, Co-ordination and Regulation), v rámci programu SIGMA v Paríži. Je na odchode zo svojho akademického postu prednášajúceho v odbore verejná správa a európska integrácia na univerzite v írskom Limericku.

## 10 BODOV PÁNA THEODOROPOULOSA

### 1. Uvedomujte si od samého začiatku, s kým vyjednáвате.

Kandidáti rokujú s EÚ ako celkom, nie s jej jednotlivými členskými štátmi. Členské štáty nepochybne medzi sebou rokujú pred tým, ako sa uznesú na spoločnej pozícii voči danému kandidátovi, no akonáhle sa k takejto pozícii dopracujú, táto už reprezentuje stanovisko EÚ ako celku. Existuje však široký priestor pre rozvíjanie neformálnych kontaktov s jednotlivými členskými štátmi s cieľom podporiť lepšie chápanie stanoviska daného kandidáta.

### 2. Majte jasno v tom, o čom vyjednáвате.

Nerokujete o revízii existujúcich zmlúv alebo iných častiach tzv. *acquis communautaire*. Rokujete o harmonograme zavádzania *acquis* vo vašej krajine, t. j. v podstate o dĺžke rôznych prechodných období, po uplynutí ktorých musia byť určité zákony EÚ úplne prijaté vašou krajinou alebo vo vzťahu k nej.

### 3. Stanovte si poradie priorít.

Budete musieť rokovať o množstve otázok, z ktorých jedny budú dôležitejšie ako iné. Vo svojej mysli ich zoradíte podľa priority a relatívnej dôležitosti, aby ste potom nestrácali čas a vyjednávaciu silu na druhoradých veciach.

### 4. Bud'te v kontakte s ostatnými kandidátmi.

Nie sú vašimi rivalmi pri získavaní bodov zo strany EÚ. Každý môže mať svoje vlastné problémy, avšak vy všetci idete za rovnakým cieľom. Môžete sa od nich učiť, tak ako sa aj oni môžu učiť od vás. Dobré komunikačné kanály sú dôležité pre všetkých.

### 5. Pozorne sledujte svoju domácu scénu.

Toto vám môže spôsobovať najväčšie hlavy bolenia. Ako vyjednávač(i) ste závislí od informácií, ktoré vám poskytujú váš domáci servis. Ak sú tieto nedostatočné alebo nesprávne, vaša vyjednávacía pozícia je tým oslabená. Rovnako ste závislí aj od inštrukcií, ktoré dostávate z domovskej centrály. Inštrukcie od vašej vlády môžu vychádzať z vnútropolitických hľadísk alebo nesprávneho chápania reality EÚ. Niekedy môže byť pre vás ťažšie rokovať s vašou vlastnou vládou o inštrukciách, ktoré vám posiela, ako so zástupcami EÚ.

### 6. Nevzbudzujte príliš veľké očakávania v súvislosti so vstupom do EÚ – môže to byť nákladnejšie, ako si myslíte.

Dopad vstupu môže byť v konečnom dôsledku pozitívny. V určitých prípadoch však môžete zistiť, že vstup do EÚ má negatívny účinok na ten alebo onen sektor hospodárstva vašej krajiny alebo že splnenie štandardov pre vstup si pravdepodobne vyžiada väčšie náklady a úsilie, ako sa pôvodne rátalo.

### 7. Nezabúdajte, že reštrukturalizácia hospodárstva vašej krajiny bude musieť prebehnúť tak či onak – nie len kvôli samotnému vstupu do EÚ.

Isté obmedzenia, úsilie a obete potrebné pre túto reštrukturalizáciu bude treba vynaložiť za každých okolností, aby došlo k ozdraveniu vašej ekonomiky. Vstup do EÚ by sa nemal používať ako ospravedlnenie s cieľom vyhnúť sa novej vlně nespokojnosti spôsobenej vynakladaním zvýšeného úsilia.

## **8. Pokúste sa odhadnúť relatívny význam paralelného vstupu vašej krajiny do EÚ a NATO.**

Tieto dva prístupové procesy môžu klásť odlišné nároky na vašu ekonomiku. Vstup do NATO si môže vyžadovať ďalšie značné výdavky na vojenskú infraštruktúru s cieľom vyhovieť štandardom NATO, kým vstupom do EÚ môže zároveň vzrásť potreba väčších investícií do iných sektorov vašej ekonomickej infraštruktúry. Ani NATO ani EÚ nebudú schopné vykryť tieto dodatočné výdavky v plnej výške. Budete musieť tvrdo zvažovať, kam vložíte svoje finančné prostriedky.

## **9. Buďte si vedomý možných slabín európskej konštrukcie.**

Existujú minimálne tri “chybné línie” v tejto konštrukcii, ktoré – ak ich neustrážite – môžu spôsobiť problémy:

- a) rozlišovanie medzi “veľkými” a “malými” členmi, kedy sú si jedny rovnejší ako druhí;
- b) priepasť medzi ekonomickou silou EÚ a očividnou slabosťou jej politickej vôle a
- c) možný nárast rozdielov v rámci európskych spoločností medzi ich sociálnymi triedami v dôsledku striktnej monetárnej politiky.

## **10. Nemáme inú dôveryhodnejšiu alternatívu, ako je pozitívna a tvorivá participácia na EÚ.**

Treba počítať so zvýšeným interným úsilím, slabunami európskej štruktúry i strmou cestou vpred. Nezúfajte, nenechajte sa odradiť! Je to cesta jedným smerom. Všetci by sme sa mali aktívne zúčastniť na pochode vpred.

## **3. Rakúsko**

394. Rakúske skúsenosti prezentoval pán Hans Brunmayr, bývalý hlavný vyjednávač (Chief Negotiator) za Rakúsko. Nadchádzajúci negociačný proces odštartuje skríningom *acquis*. V čase konania aténskeho workshopu v októbri 1997, nebolo ešte jasné, či sa bude skríningový proces robiť po jednotlivých krajinách alebo v rámci skupiny krajín. Skríning bude usporiadaný do kapitol. Presný počet kapitol a ich obsah sa môže s každým novým kolom rozširovania meniť. Rozsah, v akom dochádza k zmenám pri rozdeľovaní *acquis* do jednotlivých kapitol zväčša závisí od rozvoja samotnej Únie, najmä od toho, či došlo k významnému prenosu nových kompetencií na úroveň EÚ. Skríningový proces si vyžaduje zapojenie veľkej skupiny odborníkov. Pán Brunmayr zdôraznil dôležitosť dobrej koordinácie skríningového procesu tak “doma” ako aj “v Bruseli”. Pre kandidátske krajiny je dôležité, aby začali so skríningom pokiaľ možno čo najskôr (dokonca už pred formálnym otvorením rokovaní) a v prípade nutnosti sa obrátili na Komisiu so žiadosťou o objasnenie toho ktorého bodu. Kontakty s Komisiou sú dôležité vo všeobecnej rovine; Komisia môže pomôcť kandidátskym štátom pri hľadaní riešenia ich problémov a môže fungovať ako určitý prostredník medzi nimi a Radou. Presvedčiť Komisiu však ešte neznamená vyhrať boj. Spolupráca s jednotlivými členskými štátmi môže byť rovnako dôležitá najmä v prípade, keď Komisia nie je schopná dohodnúť sa na kompromise v rámci COREPER.

395. Záverečné kolá rokovaní budú vo všeobecnosti vysoko politickou hrou. V rámci nich sa budú riešiť tie otázky, ktoré sa nedajú riešiť na úrovni expertov a ktoré vyžadujú ministerské rozhodnutia. V tejto fáze bude daná kandidátska krajina potrebovať rozsiahly tím na pôde Bruselu, ktorý bude podporovať aktivitu vyjednávačov. V prípade Rakúska sa jeho skúsenosti získané v rámci vyjednávania o Európskom ekonomickom priestore ukázali ako obzvlášť užitočné pre riadenie tejto fázy rokovaní.

396. “Manažment” domáceho frontu môže byť občas ťažší ako rokovania samotné. Koaličná vláda interné rozhodovacie procesy pomerne dosť skomplikovala; bolo treba nájsť istú rovnováhu medzi rôznymi politickými záujmami v súvislosti s každým bodom rokovania. V konečnom dôsledku však bol záver rokovaní v réžii malej skupiny politikov na najvyššej úrovni.

#### **4. Portugalsko**

397. Portugalské skúsenosti prezentoval pán Vitor Martins, ktorý bol v portugalskom vyjednávacom tíme zodpovedný za priemysel, energetiku a vonkajšie vzťahy. Po vstupe Grécka do EÚ portugalský tím prejavoval záujem o stretnutie s gréckymi vyjednávačmi. V čase, keď Grécko práve ukončilo prístupové rozhovory, bolo Portugalsko len na ich začiatku. Výmena skúsenosti s Gréckom sa ukázala byť ako veľmi užitočná.

398. Už samotný fakt, že s Portugalskom boli otvorené prístupové rozhovory, mal extrémny psychologický význam. Umožnilo to vláde uskutočniť prepotrebné ekonomické a tiež administratívne reformy. Bez perspektívy budúceho členstva v EÚ by bolo bývalo oveľa ťažšie presvedčiť občanov a administratívu k akceptácii týchto reforiem. Podľa názoru pána Martinsa je preto dôležité, aby sa rokovania odštartovali dokonca aj v prípade, keď je od začiatku jasné, že celý proces potrvá veľmi dlhú dobu.

399. Tými najdôležitejšími bodmi, ktoré je podľa portugalskej skúsenosti treba brať do úvahy, sú:

1. Kľúčovým slovom je koordinácia. Bez dobre fungujúceho systému koordinácie nič nebude fungovať. Tvrdé jadro koordinančného systému by malo pozostávať z hlavného vyjednávača a jeho vyjednávacieho tímu. Hlavný vyjednávač by mal zabezpečiť zosúladenie vnútorných záujmov a vonkajších nárokov. V prípade Portugalska – podobne ako v tých dvoch predchádzajúcich – bolo ťažšie vyhovieť vnútorným záujmom ako požiadavkám zvonku (ES). Udržiavanie plynulosti komunikačných tokov je preto extrémne dôležitým.

2. Hlavným vyjednávačom by mal byť vysokokvalitným človekom, ktorý sa teší širokej politickej podpore. Jeho/jej nominácia by mala byť najlepšie schválená parlamentom. Portugalský Parlament nedal hlavnému vyjednávačovi formálny mandát pre vedenie vyjednávania. Vyjednávací tím bol úplne nezávislý od Parlamentu. Jednou zo slabín portugalského systému bola slabý komunikačný tok smerom k Parlamentu.

3. Kľúčový vyjednávací tím by mal byť zložený z “generalistov”, ako sú právnici, ekonómovia, ďalej všeobecných expertov schopných určiť, ktoré otázky majú životne dôležitý význam pre národné záujmy danej krajiny, a napokon oblastných špecialistov. Všetci členovia tímu by mali byť vysoko kvalifikovaní v záležitostiach EÚ (teoreticky i prakticky) najmä preto, že veľká časť rokovaní sa bude odohrávať v “kuloároch”. Tento tím by mal byť pokiaľ možno čo najmenší - najlepšie nie viac ako 15 ľudí. Je tiež dôležité, aby bol vyjednávací tím aj naozajstným tímom, nie iba konglomerátom rozličných záujmov.

4. Je dôležité zaistiť kontinuitu, dokonca aj keď rokovania potrvajú 5-6 rokov. V prípade Portugalska sa zloženie vyjednávacieho tímu až na jednu-dve výnimky po celý čas nezmenilo.

5. Je dôležité investovať do poskytovania informácií pre Komisiu. Nemožno predpokladať, že Komisia disponuje adekvátnymi informáciami o tej ktorej krajine. Napríklad, portugalskí vyjednávači venovali mnoho času a úsilia tomu, aby si zástupcovia DG VI uvedomili fundamentálne rozdiely medzi španielskymi a portugalskými agro-štruktúrami. Prvotnou reakciou zo strany tohto DG bolo zaobchádzať so Španielskom a Portugalskom tak, ako keby mali rovnaký typ agro-štruktúry.

6. Je dôležité vykonať riadnu analýzu dopadu zavádzania *acquis* a na jej základe potom stanoviť realistický harmonogram pre postupnú elimináciu medzery medzi súčasným stavom v krajine a požiadavkami na členstvo v EÚ. Keď už je národná pozícia voči týmto problémom sformulovaná, je dôležité zabezpečiť pevný celkový politický záväzok k jej presadzovaniu.

## 5. Diskusia

400. Diskusia vrcholových vyjednávačov sa venovala množstvu otázok. Dvoma najdiskutovanejšími okruhmi boli hlavné problémy, ktorým treba čeliť v rámci prístupových rokovaní, a definovanie zodpovedajúcich procedúr pre menovanie vyjednávačov a definovanie ich vzťahov voči vláde a parlamentu.

401. O hlavných problémoch spojených s rokovaniami o vstupe sa diskutovalo tak z pohľadu EÚ ako aj z pohľadu kandidátskych štátov. Podľa Francisca Grannella, ktorý bol členom *Enlargement Task Force* pre rokovania s Rakúskom, Švédskom, Fínskom a Nórskom, boli inštitucionálne otázky v konečnom dôsledku tými najzložitejšími. Tieto budú hlavným kameňom úrazu aj v ďalšej vlně rozširovania. Ani ioanninský kompromis<sup>33</sup>, ani Medzivládna konferencia neposkytli riešenie inštitucionálnych problémov vyvolaných rastom počtu členských štátov. Z hľadiska bývalých kandidátskych štátov boli tými hlavnými problémami obtiažnosť vysvetľovania špecifických národných problémov (napr. poľnohospodárske štruktúry spomenuté v prípade Portugalska a Rakúska) zástupcom Komisie a členských štátov a problém pretavenia konečného výsledku rokovaní do písomnej podoby. V tomto smere je veľmi dôležité, aby boli v tíme aj dobrí právnici, ktorí dohliadnu na to, aby sa do Zmluvy o vstupe dostalo naozaj to, na čom sa obe strany reálne dohodli. Finálny text sa tvorí spoločne za účasti právnych expertov v službách Rady, Komisie a kandidátskych štátov.

402. Ďalším kľúčovým problémom, o ktorom sa dlho diskutovalo, boli procedúry pre menovanie vyjednávacieho tímu a vypracovanie vyjednávacjej stratégie. V Portugalsku a Rakúsku bolo menovanie hlavného vyjednávača predmetom hlasovania v parlamente. Hlavný vyjednávač následne nominoval členov (svojho) vyjednávacieho tímu. Medzi krajinami boli však značné rozdiely pokiaľ ide o rozsah, v akom bol parlament informovaný a konzultovaný počas negociačného procesu. Kým v Rakúsku sa konali parlamentné brífingy a konzultácie na pravidelnej báze v priebehu negociačného procesu, vyjednávacie tímy v Portugalsku a Grécku fungovali s oveľa väčšou nezávislosťou zodpovedajúc za svoju činnosť zväčša vláde.

403. Výmena skúseností medzi bývalými vyjednávačmi a úradníkmi zapojenými do riadenia záležitostí EÚ v kandidátskych štátoch bola hodnotená ako jeden z najväčších prínosov aténskeho stretnutia. Otvorená a úprimná diskusia o hlavných problémoch, ktoré sa vyskytli v predošlých kolách rozširovania EÚ, poskytla účastníkom interný pohľad na to, ako

---

<sup>33</sup> Ide o zložitý kompromis v súvislosti s vážením platných hlasov v rámci zasadania Rady, na ktorom sa dohodli lídri EÚ v meste Ioannina v júni 1994, aby sa Únia mohla v roku 1995 rozšíriť.



negociačný proces funguje. Táto diskusia však presiahla rámec vyjednávacích procedúr a stratégií. Tú najdôležitejšiu lekciiu, ktorú by si z nej krajiny SVE mali osvojiť, by sme mohli sformulovať nasledovne: *sila mechanizmov vnútornej komunikácie a štruktúr koordinácie a schopnosť danej kandidátskej krajiny "vzdelávať" EÚ vo svojich národných špecifikách sú v konečnom dôsledku pre konečný výsledok rokovaní dôležitejšími ako chytrá vyjednávací taktika.*

# ČASŤ III: PRÍPRAVA NA ZAČLENENIE SA DO EURÓPSKEHO ADMINISTRATÍVNEHO PRIESTORU

## Kapitola 7: Administratívna reforma v Posudkoch EK týkajúcich sa vstupu krajín SVE do EÚ (Jacques Fournier<sup>34</sup>)

### 1. Úvod

404. Nasledujúce postrehy vychádzajú z analýzy v Časti B.1, “Politické kritériá”, Časti B.4, “Administratívna kapacita pre zavedenie *acquis*” a Časti C “Súhrn a závery” Posudkov Európskej komisie publikovaných 15. júla 1997. Z týchto Posudkov je jasne vidieť dôležitosť, akú Komisia pripisuje administratívnej reforme, ktorú považuje za nevyhnutnú, ak majú kandidáti rozvinúť svoje kapacity pre zavedenie *acquis* Spoločenstva v strednodobom horizonte (Sekcia 7.1). Obsahujú aj viacero prvkov, ktoré pomáhajú definovať “model” verejnej správy, o aký Komisii ide (Sekcia 7.2). Napokon, hodnotenia vykonané v rámci Posudkov naznačujú širšie línie administratívnej reformy, po ktorých sa tieto krajiny musia vydať na ceste do EÚ (Sekcia 7.3).

### 2. Dôležitosť problematiky verejnej správy v Posudkoch EK

405. Po prvý krát Posudky EK venujú značnú pozornosť problematike verejnej správy. Je to evidentné aj z nasledovného textu:

406. administratívna kapacita pre zavedenie *acquis* je – spoločne s politickými a ekonomickými kritériami a schopnosťou prevziať na seba záväzky členstva v EÚ – jednou zo štyroch dimenzií hodnotenia, ktoré Komisia vykonala v hlavnej časti svojej správy. Vo všetkých Posudkoch je aj zvláštna kapitola (B4), ktorá sa vždy veľmi obsiahle venuje práve tejto problematike;

407. problémy verejnej správy sa spomínajú vo viacerých bodoch týchto Posudkov, a to obzvlášť:

- v sekcii o politických kritériách, ktorá popisuje najmä fungovanie inštitúcií a exekutívy a analyzuje systém súdnictva, lokálnej vlády a štátnej (verejnej) služby;
- v sekcii o záväzkoch členstva, kde sa analyzujú finančné otázky a kontrolné mechanizmy;

408. na potrebu pokračovať a posilniť reformné úsilie v oblasti verejnej správy vždy odkazujú odporúčania formulované v záveroch.

---

<sup>34</sup> Jacques Fournier je hlavným poradcom (Senior Counsellor) na oddelení Tvorby a výkonu politiky, koordinácie a regulácie (Policy-making, Co-ordination and Regulation) v rámci projektu SIGMA. Je tiež francúzskym štátnym kancelárom (Conseiller d'État) a bývalým generálnym tajomníkom francúzskej vlády.

### 3. Aký model pre verejné inštitúcie z Posudkov EK vyplýva?

409. Komisia zakladá svoju analýzu na rozhodnutiach prijatých Kodanským (jún 1993) a Madridským (december 1995) summitom. Tieto smernice sa naďalej uvádzajú vo veľmi všeobecnej rovine. V súvislosti s politickými kritériami sa v rozhodnutí z Kodane uvádza, že krajiny by mali mať “stabilné inštitúcie garantujúce demokraciu, vládu zákona, ľudské práva a rešpektovanie a ochranu menšín”. V súvislosti s verejnou správou sa v rozhodnutí z Madridu spomína len to, že harmonická integrácia krajín SVE do Európskej únie bude vyžadovať “adaptáciu ich administratívnych štruktúr”. V rámci *acquis* však viacero špecifických ustanovení vzťahujúcich sa na rôzne vládne oddelenia (rezorty) konkretizuje administratívne štruktúry, ktoré by mali byť v určitých oblastiach implementované.

410. Na tejto báze Komisia deskriptívnym spôsobom formuluje vo svojich Posudkoch viacero pravidiel, ktorými by sa podľa jej názoru mali tieto krajiny riadiť. Aj keď Komisia nepredpisuje žiadne normy, z jej kritiky možno vyvodiť zmeny, ktorých uskutočnenie považuje za želateľné. Takýmto spôsobom vyvstáva istý celkový model, ktorý v určitých smeroch možno nie je úplne dopracovaný, ktorý je však ďaleko konkrétnejší ako všeobecné smernice Európskej rady.

#### 3.1. Politické inštitúcie

411. Toto je oblasť, v rámci ktorej sú tvrdenia Komisie najkategorickejšie. Podľa jej názoru demokracia, vláda zákona a rešpektovanie ľudských práv predurčujú to, že je naraz splnený celý rad nevyhnutných podmienok, a Komisia pozorne sleduje, či je každá krajina v súlade s nasledovnými požiadavkami:

- slobodné voľby, ktoré umožňujú výmenu moci a rešpektovanie práv opozície;
- oddelenie kompetencií (štátnej moci), v rámci ktorého rôzne vládne úseky nepresahujú svoju autoritu a navzájom spolupracujú;
- nezávislé súdnictvo, ktoré disponuje nevyhnutnou autoritou a prostriedkami pre výkon svojho poslania;
- určitý stupeň samosprávy;
- celé spektrum politických a občianskych práv (právo odvolať sa na súde, ochrana pred svojvoľným uväznením, hlasovacie práva, sloboda združovania, sloboda prejavu, vlastnícke práva, právo na súkromie atď.) a hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv (minimálny príjem, sloboda združovania sa v odboroch, právo na štrajk, sloboda vzdelávania sa a sloboda vierovyznania atď.);
- účinný systém ochrany menšín; tento posledný bod bol v rámci Posudkov predmetom pomerne rozsiahlej diskusie kvôli veľkosti menšín vo viacerých zainteresovaných krajinách.

412. Všetky tieto zložky sú posudzované systematicky bez uprednostňovania špecifického prístupu ku ktorejkoľvek z nich. Treba uviesť, že Komisia sa tu nestavia do pozície niekoho,

kto by mal určovať napríklad to, či má byť parlament dvojkomorový alebo koľko úrovní decentralizácie je želateľných.

413. V súvislosti s tým druhým bodom si Posudky všímajú, že v mnohých krajinách doposiaľ neexistuje samospráva na regionálnej úrovni, hoci jej vytvorenie je často obsahom vládnych programov. Komisia v tomto smere nerobí žiadne konkrétne odporúčania; maximálne vyzýva krajiny k tomu, aby organizovali jednotlivé úrovne svojej vlády takým spôsobom, ktorý by im umožnil výkon európskej regionálnej politiky a zabezpečil účinnú kontrolu využívania fondov poskytovaných pre tento účel.

414. Napokon, vo svetle prípadov zneužívania počas minulých režimov Posudky pripisujú značný význam existencii – v zákone i v praxi – kontroly polície a tajných služieb a tiež životným podmienkam vo väzniciach a sirotincoch.

### 3.2. Verejná správa

415. Posudky neposkytujú žiadny konkrétny model usporiadania a fungovania verejnej správy. Obsahujú však kategorickejšie stanoviská k určitým aspektom, týka sa to najmä štátnej (verejnej) služby.

416. Popisujú sa tam štruktúry vlád a administratív bez toho, že by sa Komisia vyjadrovala k ich adekvátnosti, napríklad pokiaľ ide o počet a organizáciu ministerstiev. Nezaobrá sa konkrétnejšie ani úlohou centra (úradu) vlády, hoci pri niektorých krajinách sa tento aspekt spomína. V niekoľkých Posudkoch sa uvádza existencia útvaru zodpovedného za medziministerskú koordináciu záležitostí EÚ a tiež zriadenie špeciálnych úsekov pre európsku integráciu na ministerstvách s tým, že sa to považuje za pozitívny krok.

417. O rozhodovacom procese, či už ide o prípravu legislatívy a administratívnych predpisov alebo ešte všeobecnejšie o organizáciu vládnych opatrení, sa tu veľa nehovorí, okrem odkazov na potrebu efektívnejšej koordinácie činnosti ministerstiev, ktoré sa objavujú v niekoľkých Posudkoch.

418. Rovnako sa tu nediskutuje ani o spôsobe prevádzky administratívy. Nie je tu ani zmienky o prebiehajúcej diskusii, ktorá konfrontuje “Weberovský model” s myšlienkami v duchu “New Public Management”<sup>35</sup> na poli administratívnych vied. Maximálne možno povedať to, že Komisia implicitne uvažuje o “klasickom modeli”, ktorý prevláda vo väčšine krajín EÚ.

419. Je to obzvlášť jasné v súvislosti s problematikou štátnej služby. Tá je obsahom všetkých publikovaných Posudkov a z príslušných komentárov je možné odvodiť viacero jasných pozícií, ktoré Komisia v tomto smere zastáva:

---

<sup>35</sup> Poznámka autora: stručnú diskusiu týchto modelov nájdete napríklad v práci vydanéj v roku 1998 pod názvom *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*, ktorú zostavili Tony Verheijen a David Coombes. Táto kniha definuje hlavné problémy, ktorým čelí verejná správa v strednej a východnej Európe a poskytuje komparatívne zhodnotenie reformných stratégií uplatňovaných v členských štátoch OECD z hľadiska ich relevantnosti pre krajiny SVE. Táto publikácia je súčasťou edície *New Horizons in Public Policy*, ktorú vydáva Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

- Komisia nalieha na krajiny, aby prijali zákon, ktorý špecificky upravuje štátnu službu;
- implicitne avšak nepochybne sa prihovára za kariérnu štátnu službu;
- zdôrazňuje potrebu zabezpečiť, aby verejná správa bola nezávislá od politických orgánov;
- podčiarkuje význam vzdelávania - najmä v oblastiach, ktoré sú predmetom legislatívy Spoločenstva;
- implicitne presadzuje zrovnoprávnenie platových podmienok vo verejnom sektore s tými, čo existujú v súkromnom sektore.

### 3.3. *Sektorové politiky*

420. Pod hlavičkou “kľúčové sektory zavádzania *acquis*” Komisia vo všetkých svojich Posudkoch hodnotí súčasnú situáciu v mnohých oblastiach, ktoré považuje za podstatné z hľadiska účinnej aplikácie komunitnej legislatívy budúcimi členmi EÚ. V rámci každej takejto oblasti Komisia uvádza konkrétne požiadavky, ktoré dávajú jasnú predstavu o modeli verejnej správy, o aký jej v súvislosti s rozličnými vládnyimi rezortami ide.

421. Prvá požiadavka je veľmi všeobecná. Týka sa justičného systému, ktorý musí byť dostatočne efektívny, aby zabezpečil jednotné presadzovanie komunitného práva v príslušnej krajine.

422. Diskusie, ktoré potom nasledujú, sú už oveľa konkrétnejšie. Komisia vymedzuje charakteristiky, ktorými by sa určité administratívne útvary mali vyznačovať. Nebudeme ich tu popisovať do detailov, iba uvedieme orgány, o ktorých sa v Posudkoch hovorí:

- orgány zodpovedné za zabezpečenie voľného pohybu tovarov (nariadenia, štandardizácia a certifikácia) a služieb (najmä bankových, poisťovacích transakcií a transakcií s cennými papiermi);
- orgány zodpovedné za ochranu hospodárskej súťaže;
- orgány štátnej regulácie v oblasti telekomunikácií;
- úseky zodpovedné za správu nepriamych daní;
- orgány zodpovedné za veterinárnu starostlivosť a ochranu rastlín a tie, ktoré implementujú spoločnú poľnohospodársku politiku EÚ;
- dopravné úrady;
- úseky zodpovedné za ochranu zdravia a bezpečnosti pri práci a za sociálne veci;
- orgány zodpovedné za životné prostredie;
- orgány zodpovedné za ochranu spotrebiteľa;

- administratíva v oblasti vnútorných vecí a justície do tej miery, v akej zodpovedá za presadzovanie imigračných zákonov, hraničnú kontrolu a medzinárodnú políciu a kooperáciu v oblasti justície;
- colná správa;
- finančná kontrola, najmä pokiaľ ide o zabezpečenie boja proti podvodom a monitorovanie využívania fondov Spoločenstva. V tomto smere Komisia zdôrazňuje potrebu jasného rozlišovania medzi internou a externou kontrolou a potrebu posilnenia existujúcich prostriedkov boja proti nadnárodnému finančnému zločinu.

423. Model verejných inštitúcií v rámci Spoločenstva možno potom opísať ako model s “variabilnou geometriou”, pretože takmer úplne zodpovedá podmienkam demokracie, avšak pokiaľ ide o celkové usporiadanie verejnej správy je zároveň pomerne vágny, hoci mu nechýba konkrétnejší rozmer pokiaľ ide o štátnu službu a kvantum špecializovanej štátnej správy považovanej za významnú z hľadiska fungovania Európskej únie.

424. Ďalšia časť tohto príspevku sa venuje tomu, ako Komisia posudzuje súčasnú situáciu vo svetle tohto modelu.

#### **4. Ako Posudky EK hodnotia verejnú správu v kandidátskych krajinách?**

425. Odpoveď na túto otázku má očividne veľký význam, pretože akékoľvek nedostatky, ktoré Komisia objavila, bude treba počas predvstupného obdobia riešiť. Ako uvidíme ďalej, hodnotenie verejnej správy zo strany Komisie sa od jednej oblasti k druhej značne odlišuje.

##### **4.1. Politické inštitúcie**

426. Hodnotenie Komisie je vcelku priaznivé, pretože podľa neho sedem z desiatich krajín už vyhovuje podmienkam definovaných v Kodani. Dve ďalšie krajiny (Bulharsko a Rumunsko) sú “na ceste” (angl. on the way) k splneniu týchto podmienok. Len v jedinej krajine – na Slovensku – je situácia považovaná za neuspokojivú.

427. Komisia zároveň uvádza viacero odporúčaní v tých bodoch, v ktorých je podľa jej názoru nevyhnutné dosiahnuť zlepšenie, ako sú napríklad sloboda slova, kontrola polície a tajných služieb a podmienky vo väzenských zariadeniach.

428. Situácia menšín je považovaná vcelku za uspokojivú, hoci sa uvádzajú aj prípady, kde je potrebné zlepšenie, najmä v súvislosti s rusky hovoriacim obyvateľstvom v baltických štátoch, maďarskou menšinou na Slovensku a rómskou populáciou v strednej a južnej Európe.

##### **4.2. Súdnictvo**

429. Komisia neprichádza v tejto oblasti k žiadnym konkrétnym záverom. Po opise toho, ako je justičný systém usporiadaný v každej krajine, objavuje rovnaké nedostatky prakticky vo všetkých prípadoch; ide najmä o skutočnosť, že súdy sú preťažené a že ich rozhodovanie môže trvať veľmi dlhý čas. Komisia pripisuje tieto nedostatky na vrub nedostatočnej prípravy

sudcov, ktorým často chýbajú potrebné skúsenosti, a tiež kvantite a zložitosti novej legislatívy, ktorú musia presadzovať.

430. Objavujú sa tu konkrétne pripomienky k situácii v niektorých krajinách; týka sa to napríklad nezávislosti sudcov na Slovensku, trestno-právneho postupu v Bulharsku, definície právomocí hlavného žalobcu v Lotyšsku a súdnej kontroly aktivít žalobcov v Rumunsku.

431. V prípade viacerých krajín (Bulharsko, Poľsko, Slovensko a Slovinsko) sa priaznivo hodnotí úloha, ktorú tu hrá ústavný súd alebo jeho ekvivalent.

432. V celkovej rovine Komisia zostáva vo svojom hodnotení veľmi opatrná pokiaľ ide o schopnosť justičných systémov týchto krajín zaviesť *acquis* v strednodobom horizonte. Toto hodnotenie možno klasifikovať nasledovne:

- vôbec nie je schopná posúdiť situáciu (“jasné hodnotenie je v tomto štádiu obtiažne”) v Bulharsku, Rumunsku a na Slovensku;
- pochybuje o tempe pokroku, ktorý je treba ešte urobiť (“ešte nie je možné určiť, kedy justičný systém nadobudne kapacitu pre efektívny výkon svojho poslania”) v prípade Českej republiky, Estónska a Lotyšska;
- konštatuje, že je potrebné “výrazne posilniť reformné úsilie”, aby bolo možné zaviesť *acquis* (Litva);
- hovorí, že existujú priaznivé vyhliadky pre dosiahnutie požadovanej kapacity za predpokladu, že súčasné úsilie bude pokračovať (Maďarsko, Poľsko a Slovinsko).

#### **4.3. Samospráva**

433. Súčasná situácia v tejto oblasti – všetky krajiny majú samosprávu na úrovni obcí (municipalít), ale len niektoré vytvorili prostredný stupeň medzi lokálnou (municipálnou) a centrálnou úrovňou – je len opísaná, nie je predmetom kritiky.

434. Komisia však zdôrazňuje potrebu finančnej autonómie decentralizovaných úrovní a spomína nadmernú finančnú závislosť na centrálnej vláde v mnohých krajinách (napr. Bulharsko, Česká republika, Poľsko a Rumunsko).

#### **4.4. Administratívna reforma**

435. Komisia zdôrazňuje, že všetky krajiny potrebujú vypracovať a implementovať jasný celkový plán administratívnych reforiem. V prípade jednej krajiny (Bulharsko) odporúča tamjšej vláde, aby začala v tomto smere reálne konať, ďalej schvaľuje skutočnosť, že v niektorých krajinách bol vytvorený orgán zodpovedný za vypracovanie a monitoring implementácie reformy (Maďarsko a Slovinsko) a považuje za nešťastné, že neexistuje žiadny orgán tohto druhu v Českej republike.

436. V každom jednom prípade si Komisia všima, či daná krajina takýto plán má a či ho aj reálne uskutočňuje (Maďarsko, Lotyšsko a Slovinsko) alebo ho musí ešte vypracovať

(Bulharsko, Česká republika, Rumunsko). Podčiarkuje značné úsilie, ktoré už v tomto smere vyvinulo Poľsko v súvislosti s reformou ekonomickej administratívy svojej centrálnej vlády, ďalej Estónsko, kde je dnes takýto koherentný plán pre aplikáciu *acquis* pred implementačnou fázou a napokon prípad Litvy, kde vďaka reformám odštartovaným v roku 1993 do hry významne vstupuje nový úrad zodpovedný za verejnú správu.

#### 4.5. *Ústredná štátna správa*

437. Pokiaľ ide o administratívne štruktúry, Komisia sa iba v dvoch prípadoch zmieňuje o úlohu centra (úradu) vlády s komentárom, že takáto štruktúra vznikla v Estónsku a že jej kapacity sú príliš slabé v prípade Slovenska, čo následne spomaľuje strategické rozhodovanie. Komisia konštatuje, že ministerstvá v Bulharsku musia prejsť základnou reformou, kým v Litve je efektívnosť a kompaktnosť rozličných ministerstiev vysoko diferencovaná a v prípade Estónska sú tieto zase považované za príliš malé a preťažené.

438. Na administratívne štruktúry, ktoré sa venujú koordinácii európskych záležitostí, sa vcelku hľadá v priaznivom svetle (Estónsko, Litva, Lotyšsko, Poľsko, Maďarsko, Rumunsko a Slovinsko). Komisia by uvítala, keby sa tieto štruktúry vytvorili aj v Bulharsku a posilnili v Litve.

439. Pokiaľ ide o príslušné procedúry, Komisia odporúča Slovinsku, aby zlepšilo existujúce procedúry pre koordináciu činnosti svojich ministerstiev. V Rumunsku zamestnanci v štátnych službách prejavujú len malú ochotu k preberaniu výkonnej zodpovednosti, čo znamená, že rozhodnutia v mnohých veciach sa musia robiť na príliš vysokej úrovni riadenia. Bulharsko potrebuje zvýšiť transparentnosť správy vecí verejných.

#### 4.6. *Štátna služba*

440. Komisia konštatuje, že len málo krajín má špecifickú legislatívu upravujúcu štátnu službu (Estónsko, Maďarsko, Litva, Poľsko). Slovinsko určitú legislatívu síce má, táto však neposkytuje solídne právne základy pre štátnu službu a momentálne sa pracuje na príprave nového zákona. To je aj prípad Slovenska. Príslušný zákon bol v Lotyšsku schválený v roku 1995, avšak v súčasnosti je v procese novelizácie. V ostatných prípadoch (Bulharsko, Česká republika a Rumunsko) doposiaľ zákon o štátnej službe nemajú, hoci nové vlády v Rumunsku a Bulharsku sa plánujú tento problém riešiť. Posudky EK zdôrazňujú prioritu, ktorá by sa mala tomuto problému venovať a podčiarkujú užitočnosť, akú takýto zákon môže znamenať pre definovanie práv a záväzkov pracovníkov administratívy a pre zabezpečenie nezávislosti od politických orgánov.

441. V tomto smere Komisia konštatuje, že až na niektoré relatívne vysoké posty v štátnych službách, obsadzovanie ktorých sa môže diať na základe politických kritérií, je nezávislosť štátnych úradníkov aspoň čiastočne zaistená vo viacerých krajinách. Stále však existujú vážne problémy v prípade Slovenska, Rumunska a Bulharska.

442. Hodnotenie Komisie v súvislosti s počtom pracovníkov zamestnaných v štátnych službách je pomerne vyrovnané. Upozorňuje na prípady predimenzovania najmä v prípade rutinných pracovných miest (Poľsko a Rumunsko), no celkové počty v Slovinsku a Bulharsku sú adekvátne. Často tiež poukazuje na relatívne rozšírený nedostatok personálu, najmä



pokiaľ ide kvalifikovaný personál na určitých oddeleniach, ktorý je dôležitý pre zavádzanie *acquis* (Česká republika, Estónsko, Litva, Poľsko a Slovinsko). Ba čo viac Komisia upozorňuje na riziká plošného znižovania stavov, ktoré neberie do úvahy reálnu situáciu príslušných vládnych pracovísk (Maďarsko).

443. Komisia kladie veľký dôraz na všeobecnú potrebu zlepšiť pracovné zručnosti štátnych zamestnancov a spustenie zodpovedajúcich tréningových programov. Tento *leitmotív* sa ozýva vo všetkých jej hodnoteniach tak vo všeobecnej rovine ako aj v špecifických sektoroch, v ktorých je potrebné zaviesť *acquis*.

444. Aby bol odborný výcvik účinný, je potrebné zastaviť nadmernú fluktuáciu najmä v prípade kvalifikovaných pracovných miest. V tomto smere Komisia konštatuje, že v prakticky všetkých krajinách existuje značná medzera medzi platmi vo verejnom a súkromnom sektore, hoci nenavrhuje žiadne konkrétne riešenie tohto problému. Jedinou výnimkou v tomto ohľade je Slovinsko, pretože aj keď takýto nepomer platoch existuje, nie je považovaný za veľký.

#### **4.7. Boj s korupciou**

445. Komisia často nastoľuje problém korupcie. Robí tak najmä v diskusii o štátnej službe a konštatuje, že korupcia je veľmi rozšíreným javom, čo vedie k vysoko kritickému postojovi zo strany obyvateľstva. Komisia sa o tomto probléme zmieňuje aj v diskusii o polícii a súdoch, ktoré sú v boji proti zločinu, podvodom a korupcii často bezmocné.

446. Táto situácia je vo všetkých krajinách okrem Slovinska, kde značný výskyt korupcie v štátnych službách nie je doložený.

447. Komisia formuluje odporúčania v dvoch z vyššie uvedených oblastí, t.j. zvýšenie efektívnosti justičného systému a polície a vykorenenie korupcie zo štátnych služieb.

#### **4.8. Sektorová (špecializovaná) štátna správa**

448. Nie je možné uviesť všetky hodnotenia, ktoré Komisia vykonala v každom z dvanástich sektorov v prípade všetkých desiatich krajín. Uvedieme tu len niekoľko všeobecných zistení:

449. Komisia sa prirodzene pokúsila o praktické zhodnotenie situácie v každom sektore každej krajiny, ale nemala vždy k dispozícii nevyhnutné informácie. V dôsledku toho celkové hodnotenie v mnohých oblastiach sa medzi krajinami prakticky úplne zhoduje. Týka sa to hodnotenia napríklad v oblasti:

- ochrany spotrebiteľa, kde sú všetky krajiny rovnako kritizované kvôli pretrvávajúcim nejasnostiam ohľadom záberu a cieľov opatrení, nedostatku kvalifikovaných odborníkov, biednej organizácii a neschopnosti súdov pristupovať k tejto problematike s plnou vážnosťou;
- nepriameho zdaňovania, kde Komisia konštatuje, že je obtiažne komparatívne zhodnotiť efektívnosť príslušných vládnych pracovísk kvôli vysokej fluktuácii pracovnej sily;

Komisia tiež navrhuje zlepšenie predpisov upravujúcich personálne zabezpečenie, odborník výcvik a platové podmienky.

450. Komisia považuje kritérium personálneho zabezpečenia za dôležité a kdekoľvek je to možné, uvádza konkrétne počty pracujúcich na každom oddelení, o ktorom sa zmiňuje, a vždy hodnotí, či sú adekvátne, alebo nie. V týchto prípadoch Komisia pomerne často odporúča zvýšenie počtu zamestnancov, či už na finančných oddeleniach (vnútorné príjmy clá, finančná kontrola) alebo na tých oddeleniach, ktoré sú zodpovedné za presadzovanie pravidiel jednotného trhu a hospodárskej súťaže (dohľad nad činnosťou bánk a poisťovní, monitoring hospodárskej súťaže, regulácia telekomunikácií a dopravy atď.) alebo zodpovedajú za aplikáciu sociálnej, environmentálnej alebo spotrebiteľskej legislatívy. Vo všeobecnejšej rovine Komisia podčiarkuje potrebu rozvíjania odborného zázemia štátnych zamestnancov, ktorí pracujú v týchto oddeleniach či agentúrach.

451. Komisia tiež konštatuje, že v niektorých oblastiach (okrem uvedených problémov počtov a zručností) vládam jednoducho chýba nevyhnutný inštitucionálny rámec pre implementáciu politik Spoločenstva, obzvlášť v administratívnej a finančnej sfére. Následne odporúča, aby sa prijali nevyhnutné regulačné a administratívne opatrenia. Je pomerne častou požiadavkou v súvislosti so spoločnou poľnohospodárskou politikou a regionálnou politikou. Komisia však zároveň odporúča aj adaptáciu a zlepšenie rámca štátnej regulácie v ostatných oblastiach, ako napr. telekomunikácie, doprava alebo životné prostredie.

452. Celkovo v rámci hodnotenia sektorovej situácie kritika Komisie ďaleko prevažuje všetky komplimenty a najčastejším záverom je to, že je potrebné vyvíjať stále ďalšie reformné úsilie smerom k požadovanej zmene. Je tu však niekoľko výnimiek:

- pokiaľ ide o vládne oddelenia zodpovedné za voľný pohyb tovarov a služieb a za ochranu hospodárskej súťaže, situácia je považovaná za uspokojujúcu v prípade Českej republiky, Maďarska a Poľska a v o niečo menšom rozsahu aj Slovinska;
- otázka bezpečnosti dopravy je nedoriešenou záležitosťou vo všetkých krajinách s výnimkou Slovinska;
- vo všeobecnosti sa odporúča posilniť systém ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, avšak v prípade Maďarska a v menšom rozsahu Poľska je situácia hodnotená ako uspokojivá;
- v sektore “vnútorné veci a justícia” boli priaznivo hodnotené Česká republika, Estónsko a Slovinsko.

#### **4.9. Súhrnné hodnotenie administratívnej kapacity**

453. V sumáre hodnotenia administratívnej kapacity rôznych krajín pre zavádzanie *acquis* v strednodobom horizonte, ktorý sa nachádza v závere Posudkov, musí Komisia vtesnať svoje zistenia do jedinej vety. Je zaujímavé porovnať tieto stručné záverečné hodnotenia, pretože z nich vidno tie jemné rozdiely, ku ktorým Komisia dospela. Napríklad, hoci Komisia všeobecne odporúča, aby všetky krajiny pokračovali v procese administratívnej reformy, možno upresniť, že:

- EK považuje štyri z nich za “pravdepodobne schopné” zaviesť *acquis* Spoločenstva v strednodobom horizonte. Musia však pokračovať vo svojom reformnom úsilí, ktoré musí byť “dôkladné” (angl. comprehensive) v Slovinsku a Poľsku a “hmatateľné” (angl. substantial) na Slovensku (pre opis situácie v Maďarsku Komisia neuvádza žiadne adjektívum);
- EK popisuje kapacitu pre zavádzanie *acquis* v prípade šiestich ostatných krajín len ako potenciálnu schopnosť. Tá by mala mať podobu reformného úsilia, ktoré je opisované ako “značné a neprestajné” (angl. significant and sustained) [Česká republika], “významnejšie” (angl. major) [Estónsko], “významnejšie a neprestajné” (angl. major and sustained) [Bulharsko a Rumunsko] a “významnejšie a posilnené” (angl. major and reinforced) [Litva a Lotyšsko].

## **Kapitola 8: Správa vecí verejných a európska integrácia – spoľahlivá verejná správa (Jacques Fournier<sup>36</sup>)**

### **1. Úvod**

454. Kvalita verejnej správy, jej spoľahlivosť a reforma sú v popredí transformačných a integračných procesov, ktoré štáty SVE nastúpili. Holandská vláda si zvolila správu vecí verejných ako ústredný motív jej predsedníctva, ktoré časovo predchádza začatie prístupových rozhovorov (niekedy koncom marca 1998 v rámci britského predsedníctva) s kandidátskymi štátmi.

455. Aký by mal byť prístup k problémom verejnej správy vo svetle zákonov a praxe EÚ? Aké sú špecifické potreby krajín SVE? Akým spôsobom sa môže EÚ podieľať na hľadaní riešení? Ako uviesť problematiku správy vecí verejných do rámca prístupových rozhovorov?

456. Tento príspevok vychádza zo skúseností nadobudnutých v rámci projektu SIGMA, ktorý spolupracuje s kandidátskymi krajinami na administratívnej reforme od roku 1992.

### **2. Európa a správa vecí verejných: Európsky administratívny priestor**

457. Problematika správy vecí verejných je ústrednou témou budovania Európy, ktorá je prvom rade a predovšetkým určitou inštitucionálnou štruktúrou. Inštitúcie vytvorené pre fungovanie Európskej únie – jej Parlament, Rada ministrov, Komisia, Súdny dvor a Dvor audítorov – nie sú náhradami za národné inštitúcie. Skôr možno povedať, že národné inštitúcie a inštitúcie EÚ kooperujú a sú navzájom závislé.

458. V podmienkach tohto systému hrajú národné verejné administratívy veľmi významnú úlohu. Sú zodpovedné za implementáciu a kontrolu výkonu politik Spoločenstva vo všetkých štátoch EÚ v mene svojich príslušných národných vlád (exekutív). Kým EÚ disponuje centrálnou administratívou, žiadne externé agentúry nemá. Je závislá od národných vlád v oblasti implementácie jej direktív a nariadení. A vďaka pravidlám (ako napr. o vzájomnom uznávaní - angl. mutual recognition) vláda každého členského štátu je závislá na kvalite implementácie politiky Spoločenstva zo strany svojich partnerov, aby mohla naplniť svoje domáce povinnosti a priority.

459. Vnútoraná a zahraničná politika členských štátov je stále viac zasadzovaná do európskeho kontextu. Nech už budú v rámci Medzivládnej konferencie schválené akékoľvek pravidlá rozhodovania, schopnosť Únie rozvíjať svoje politiky bude i naďalej závisieť od schopnosti každého z jej členských štátov efektívne sa podieľať na politických diskusiách.

---

<sup>36</sup> Jacques Fournier je hlavným poradcom (Senior Counsellor) na oddelení Tvorby a výkonu politiky, koordinácie a regulácie (Policy-making, Co-ordination and Regulation) v rámci projektu SIGMA. Je tiež členom francúzskeho *Conseil d'Etat* a bývalým generálnym tajomníkom francúzskej vlády.

460. Správa vecí verejných v Európe je charakterizované vzájomnou závislosťou, ktorú asi najviac cítia na úrovni administratívy. Dalo by sa preto očakávať, že Európska únia bude vyžadovať od členských štátov, aby dodržiavali určité základné pravidlá upravujúce usporiadanie a fungovanie ich verejnej administratívy (správy). Takto to ale v skutočnosti nie je. Rímska zmluva neobsahuje žiadne všeobecné ustanovenia upravujúce verejnú správu. Nebola tiež prijatá žiadna Generálna direktíva. Inými slovami, okrem niekoľkých zriedkavých prípadov, keď Spoločenstvo stanovuje požiadavku, aby členské štáty vytvárali určité organizačné formy (napr. v spojitosti s podporou konkurenčného prostredia v službách všeobecného hospodárskeho významu v zmysle Článku 90 tejto Zmluvy) neexistujú žiadne komunitné pravidlá týkajúce sa verejného manažmentu. V duchu princípu subsidiarity je národná administratíva zodpovednosťou národných vlád.

461. Napriek relatívnej absencii priamych kompetencií Európska únia ovplyvňuje spôsob, akým sú členské štáty spravované.

462. Jediná požiadavka, ktorú Únia v tomto smere svojim členom ukladá, je vyjadrená v podobe výsledkov, ktoré by sa mali dosiahnuť (t.j. to, čo sa v právnickom jazyku nazýva "obligation de résultat"). Štáty môžu vytvárať svoju verejnú správu podľa vlastnej vôle, no táto musí fungovať takým spôsobom, ktorý zabezpečí, že úlohy Spoločenstva sa budú plniť efektívne a správne, aby sa dosiahli Úniou plánované výstupy.

463. Na tomto základe je Únia oprávnená vyžadovať od súčasných i budúcich členských štátov, aby disponovali spoľahlivým systémom správy vecí verejných, ktorý je okrem iného schopný promptne inštalovať štandardy a rozhodnutia Spoločenstva do právneho systému danej krajiny, v rámci jej hraníc tieto účinne implementovať a napokon zaistiť ich presadzovanie pomocou adekvátnych prostriedkov kontroly a procedúr pre urovnávanie sporov.

464. Má tiež právo vyžadovať od svojich členov schopnosť dynamicky zabezpečovať konzistentnosť ich domácich politík a politík Únie. Len samotný súlad s komunitným právom k danému termínu nie je postačujúci. Krajiny, ktorých sa to týka, musia byť zároveň schopné dosahovať pokrok spolu so zvyškom Európy, vrátane dosahovania hospodárskeho rastu a jeho sociálnych efektov.

465. Primárnym cieľom Únie je ekonomická integrácia. Európske spoločnosti operujú čoraz viac v európskom resp. celosvetovom ako národnom meradle. Ak ekonomická efektívnosť a znižovanie transakčných nákladov vedú k zavádzaniu spoločnej meny, rovnako nevyhnutným spôsobom budú ekonomickí aktéri tlačiť na dodržiavanie spoločných štandardov administratívneho a regulačného rámca, v podmienkach ktorého operujú. A spoločnosti sú práve tak ako vlády závislé od efektívneho fungovania procesu vzájomného uznávania kvality svojich produktov predávaných v zahraničí a tiež opačne kvality produktov, ktoré importujú.

466. Postupne sa formuje niečo, čo by sa dalo nazvať "európskym administratívnym priestorom". Aby sa mohli rozhodnutia Spoločenstva implementovať, často sa organizujú stretnutia verejných zamestnancov z členských štátov. Navzájom sa spoznávajú a vymieňajú si svoje názory a skúsenosti. Rozvíjajú sa určité modely komunikácie, ktoré ovplyvňujú procesy rozhodovania natoľko, že sa často dospieva k spoločným riešeniam problémov. Úradníci a experti z európskych štátov si zvykajú na spoločné riešenie problémov, medzi

ktoré patria aj problémy verejnej správy. Vzniká európsky administratívny priestor so svojimi vlastnými tradíciami, ktoré vychádzajú avšak zároveň prekonávajú typické administratívne tradície Únie. Administratívna spoľahlivosť, ktorá je nevyhnutnou pre vládu zákona, efektívnu implementáciu politik a ekonomického rozvoja, je jednou z kľúčových charakteristík tohto priestoru.

467. Všetky toto predpokladá výkonnú verejnú správu. Administratívne kapacity a spôsoby ich hodnotenia budú teda pravdepodobne stáť v pozadí formálneho negociačného procesu.

### **3. Špecifické potreby krajín SVE v oblasti verejnej správy z pohľadu verejnej správy: Usmerňovanie procesu transformácie, plnenie záväzkov členstva v EÚ**

468. Od roku 1989 sú krajiny SVE na ceste fundamentálnej transformácie, ktorá pozostáva z troch častí:

- inštalovanie demokracie a inštitúcií demokratického štátu;
- prechod k trhovému hospodárstvu a
- integrácia do Európskej únie.

469. Každá z týchto zmien prináša so sebou ohromné dôsledky pre verejnú správu, o ktorých stručne diskutujeme v súvislosti so sektormi a systémami.

#### **3.1. Demokracia**

470. Demokratizácia znamenala inštalovanie nových ústavných podmienok pre transfer politickej moci voleným zástupcom, ďalej zákonov chrániacich slobodu názoru a prejavu, vytvorenie pluralitného systému politických strán a možnosť voličov presadiť výmenu štátnej moci. Dnes možno povedať, že tieto kroky kandidátske krajiny v podstate ukončili.

471. Demokracia však vyžaduje vytvorenie právne ustanoveného štátu, ktorý je vo svojom konaní obmedzovaný vládou zákona pri eliminácii svojvoľného použitia verejnej moci. Predpokladá to teda celkovú transformáciu systému správy vecí verejných; vláda sa teda už nemôže dostať do služieb jednej politickej strany alebo spoločenskej triedy. Verejná správa musí reprezentovať trvalosť, kontinuitu a regulárnosť štátu a je tiež povinná implementovať politiku tej vlády, ktorá je pri moci. Administratíva nie je len neutrálnym výkonom politiky; plní tiež úlohu strážcu ústavy. Štátni zamestnanci musia byť chránení pred partizánskymi vplyvmi. Musia byť zavedené procedúry pre zabezpečenie nestrannej kontroly. Je treba otvoriť kanály pre vzájomnú interakciu so širokou verejnosťou. Mocenská autorita musí byť decentralizovaná.

#### **3.2. Trh**

472. Trhová ekonomika vyžaduje, aby primát držala individuálna iniciatíva, ktorá však musí byť zasadená do určitého právneho a administratívneho rámca. Okrem spontánneho zakladania nových podnikov, to v sebe zahŕňa privatizáciu veľkých firiem a prijatie nových

pravidiel upravujúcich obchodné a priemyselné vzťahy. Tento proces je už dobre rozbehnutý vo väčšine krajín, nie je však ani zďaleka ukončený. Podiel súkromného sektora na hospodárstve všetkých kandidátskych krajín konštantne rastie prostredníctvom privatizácie a rastu spontánnej podnikateľskej aktivity. Tento trend má tiež značný význam pre verejnú správu.

473. Po prvé, úloha vlády sa musí zmeniť. Musí sa vzdať úlohy priameho výrobcu tovarov a služieb. Vyžaduje to hromadnú transformáciu povinností, štruktúr a personálu národných verejných administratív a ich regionálnych agentúr. Ekonomická úloha vlády je stále životne dôležitá. Konkurencieschopnosť súkromného sektora (zásadný predpoklad európskej integrácie) závisí od spoľahlivosti, výkonnosti a efektívnosti verejného sektora. Avšak štát potrebuje tovary a služby pre svoje vlastné účely. Je potrebná veľká investícia do tvorby nových zákonov, administratívnych štruktúr, zručností a ľudského kapitálu pre potreby verejného obstarávania v súlade s medzinárodnými a európskymi štandardmi.

474. Po druhé, prechod na princípy trhovej ekonomiky vyžaduje demontáž zastaraných inštitúcií a spočiatku sa spája so znížením outputu. To má za následok zvýšenie nezamestnanosti a príjmových nerovností, čo na plecia administratívy kladie nový typ úloh a stavia ju do úplne iného vzťahu k občanom. Občania a podniky potrebujú a majú právny nárok na určité administratívne služby, prítomnosť určitej kultúry štátnej služby, jasnosť oprávnení, výkon administratívy v rámci zákona a systémy kontroly a kompenzácie nie sú vždy automatické. Verejní zamestnanci síce dostanú do rúk moc, príslušné rámce pre kontrolu jej používania sú však slabé.

475. Po tretie, makroekonomické rovnováhy musia byť zachované a rozpočtové zdroje treba alokovať na prioritné účely. Ide tu vlastne o administratívnu úlohu - chýba však minulé skúsenosť, ktorá by na jej výkon pripravila rozpočtové systémy. Táto rovnováha a daňové bremeno navyše závisia od efektívnosti, s akou sú verejné zdroje využívané.

476. Pre účely riadenia týchto procesov musia vlády disponovať spoľahlivými informáciami, byť ochotné venovať pozornosť potrebám obyvateľstva a byť schopné vyjednávať s významnými medzinárodnými finančnými inštitúciami. Aby dokázali takéto úlohy zvládať, musia sa spoľahnúť na kvalifikovanú, profesionálnu a kompetentnú verejnú správu.

### **3.3. Integrácia**

477. K integrácii do EÚ môže dôjsť len vtedy, keď už fungujú demokratické systémy vládnutia (správy vecí verejných) a trhové ekonomiky. Integrácia tieto dva základné komponenty dopĺňa a posilňuje prostredníctvom významnejšieho politického projektu, na ktorom sa podieľajú tak vlády ako aj všetky vedúce politické a spoločenské sily. Tento proces je práve teraz v pohybe a možno ho považovať za nezvratný; rovnako však zvyšuje kvantum obmedzení a úloh, ktoré sa dostávajú na stôl už aj tak preťaženej verejnej správy.

478. Povaha tvorby a výkonu politiky v rámci a v službách Európy je teda taká, že členské štáty musia byť schopné čeliť európskym problémom tým, že do riešenia zapoja celú svoju vládu. Musia mať efektívne inštitúcie v úlohe koordinátora. Musia integrovať – v rámci relatívne krátkeho časového obdobia – celý systém *acquis communautaire*. Musia byť zároveň schopné účinne implementovať direktívy a politiku Spoločenstva v domácom

kontexte. Kandidátske krajiny zriadili koordinačné úseky na centrálnu úroveň pre naplnenie týchto cieľov.

479. Táto zvláštna transformačná situácia znamená, že bremeno prístupového procesu na pleciach kandidátov zo SVE je ďaleko ťažšie ako v prípade ostatných kandidátov alebo ešte nedávno nových členov. V porovnaní s Rakúskom, Fínskom alebo Švédskom musia tieto krajiny prejsť dlhšiu cestu, aby sa zo začiatkovej pozície dostali až k takým podmienkam, ktoré umožnia členstvo v EÚ. V porovnaní so situáciou, kedy do EÚ vstupovali Grécko, Portugalsko a Španielsko, sa balík *acquis* značne rozšíril a stále rastie.

480. V rámci členských štátov EÚ sa tak národné administratívne systémy ako aj *acquis communautaire* vyvíjali po desaťročia v súlade v kontexte s rastúcou sofistikáciou a komplexnosťou západoeurópskych ekonomík, ich integrácie do európskych a svetových obchodných systémov a ich viacvrstvových trhových systémov a infraštruktúr. Keďže štruktúra ekonomík SVE bola dlho umelo držaná v relatívne jednoduchšej a geograficky deformovanej podobe, potrvá istý čas, kým sa ich dynamika naplno rozvinie.

481. Bez spochybňovania cieľov *acquis* alebo procesu integrácie je celkom isté, že náklady na inštaláciu *acquis* v SVE budú vysoké. Hoci sa tieto náklady budú asi musieť zaplatiť tak či onak ako cena ekonomickej transformácie, ich načasovanie, rozsah a rozloženie budú ovplyvnené procesom európskej integrácie. Tieto náklady sa budú sčasti odvíjať od toho, ako systémy správy vecí verejných dokážu rozvíjať národné inštrumentárium smerom k uspokojovaniu súčasných a budúcich potrieb bez toho, aby zákony nadmerne presahovali tak kapacity verejnej administratívy pre ich implementáciu ako aj kapacity súkromných aktérov pre ich dodržiavanie.

### 3.4. *Sektory a systémy*

482. Problém administratívneho zvládnutia integračného procesu je obvykle vyjadrený ako problém dostupnosti kapacít pre harmonizáciu a presadzovanie *acquis* v jednotlivých sektoroch (angl. compliance and enforcement capacities in individual sectoral areas), napr. predpisy a inšpektoráty pre účely presadzovania európskych štandardov v oblasti ochrany a bezpečnosti pri práci. Sú to súčasťou *acquis* a ich dodržiavanie budú monitorovať nie len úradníci ale aj západné firmy, ktoré sa budú chcieť vyhnúť “neférovej” konkurencii. Pojem “európskeho administratívneho priestoru” však zahŕňa viac ako len toto; tento termín je aj o tom, ako administratívne systémy vôbec fungujú, t.j. ich všeobecné kvality ako sú spoľahlivosť, predvídateľnosť, istota, výkonnosť, patričné výsledky, transparentnosť, otvorenosť voči novým výzvam atď. Sektorový (rezortný) prístup k administratívnej reforme – vedúci k vytvoreniu inšpekcie v oblasti ochrany a bezpečnosti – je nevyhnutným, nie však postačujúcim krokom. Je potrebné zároveň reorganizovať všeobecné medzirezortné administratívne systémy, ako napr. personálny manažment, tvorbu a výkon politiky, všeobecné procedurálne štandardy, kontrolné a kompenzačné mechanizmy. Avšak, ako sme už spomenuli vyššie, okrem všeobecných kritérií demokracie a vlády zákona (rozumej “kodaňské kritériá”) a “obligation de résultat” takéto otázky *acquis communautaire* nerieši.

483. Verejná správa by mala hrať vo všetkých týchto zmenách kľúčovú úlohu. Je súčasne hlavným aktérom i objektom zmeny. Jej reforma sa musí stať prioritnou. Avšak o aký typ reformy a s akými cieľmi má ísť? Ako môže v tomto smere Európska únia pomôcť?



#### 4. Možný prínos Európy pre administratívnu reformu v strednej a východnej Európe: radšej podnecovať a inšpirovať ako nútiť

484. V podmienkach vzájomnej závislosti vlád členských štátov je v záujme všetkých súčasných členov, aby tí budúci boli “administratívne pripravení” (angl. administratively competent). V prípade SVE nemožno považovať kapacitu pre naplnenie vyššie zmienený “obligation de résultat” za dostatočne rozvinutú. Je potrebné ešte veľa zlepšovať, aby bol vstup do EÚ po tejto stránke zabezpečený. Administratívna reforma, ktorá nevyhnutne podkopáva základy existujúceho zriadenia, sa však stretáva s typickým odporom. Administratívna reforma prebiehajúca v kontexte systémovej transformácie je tiež hlboko obtiažna – dokonca viac ako v krajinách západnej Európy. Potrebné zdroje a zručnosti sú vzácne. Európskou ambíciou je byť tak zdvižnou pákou ako aj silným impulzom k tomu, aby národné vlády v SVE priniesli zmenu.

485. Pozícia Komisie v predvečer začatia prístupových rozhovorov toto poslanstvo iba potvrdzuje. V nedávnej Informatívnej poznámke k “Novým smerniciam pre činnosť programu Phare v rámci predvstupnej pomoci” (Information Note on New Policy Guidelines for the Phare Programme in the Framework Of Pre-Accession Assistance) z 24. marca 1997 Komisia poukazuje na význam tejto problematiky: “*Inštitucionálna a administratívna kapacita kandidátskych krajín je kľúčovým problémom v rámci príprav na rozšírenie,*” uvádza sa v texte. Zamlčaným predpokladom je to, že len samotné zavedenie *acquis* nie je postačujúce. Kandidáti budú musieť “*rozvinúť verejné služby potrebné pre implementáciu pravidiel Spoločenstva s rovnakou zárukou efektívnosti, aká existuje v členských štátoch*”.

486. Na tomto základe Komisia naznačuje, že budovanie inštitúcií bude preto jednou z dvoch hlavných priorít programu Phare. Okrem toho opatrenia podniknuté ako súčasť jej programu asistencie už nebudú ťahané “dopytom” ale “prístupovým procesom” a budú reflektovať potrebu implementácie *acquis* Spoločenstva. Takto sa teda vytvorilo veľmi jasné spojenie medzi procesom vstupu do EÚ a administratívnou reformou. Administratívna reforma sa evidentne neobmedzuje len na sektorové (rezortné) inštitúcie a procedúry, ale súhrnne pokrýva systémy správy vecí verejných.

487. Ako ale možno prestaviť toto spojenie do praktických opatrení? Aké ciele by mala administratívna reforma v SVE sledovať, aby si zabezpečila vstup do EÚ čo možno najrýchlejšie? A akým spôsobom je možné medzi tými cieľmi voliť? Aká by mala byť postupnosť krokov?

488. Práve toto sú tie kľúčové otázky v čase, kedy sa majú začať rokovania o členstve. Absencia *acquis communautaire* v oblasti verejnej správy neumožňuje na tieto otázky poskytnúť priame odpovede.

489. Európska únia nie je oprávnená vnucovať kandidátskym krajinám svoje vlastné riešenia o nič viac, ako je tomu v prípade jej terajších členských štátov, okrem niektorých zvláštnych oblastí upravených špecifickou komunitnou legislatívou. Navyše, aj keby EÚ mohla legislatívne presadiť svoje predstavy o obsahu administratívnej reformy, musela by čeliť trom ťažkostiam:

- administratívna reforma je v zásade politickým rozhodnutím suverénnych štátov;
- dá sa plánovať a realizovať len pri plnom poznaní a chápaní miestnych podmienok;
- musí mať podporu a “byť vo vlastníctve” ľudí, ktorí ju musia uskutočniť.

490. Komisia to uznáva a vo svojej Informatívnej poznámke deklaruje, že “prostredníctvom projektov budovania inštitúcií bude Phare pomáhať kandidátskym krajinám posilňovať demokratické inštitúcie, vládu zákona, ich verejnú správu a kontrolné orgány”. Poznámka potom pokračuje: “Ak má byť budovanie inštitúcií účinné, bude nevyhnutné zvýšiť angažovanosť členských štátov...[a rozvíjať]...vzťahy medzi súčasnými a budúcimi členskými štátmi”.

491. Musí sa to zastaviť pri tomto? Nebolo by to ani v záujme Únie, ani v záujme kandidátov na vstup do nej. Obe strany potrebujú podrobnejšie a pragmatickejšie základné štandardy, ako je len všeobecný pojem schopnosti plniť záväzky Spoločenstva. Kandidátske krajiny by mali mať možnosť určovať konkrétne ciele a priority.

492. A práve v tomto bode sa pojem európskeho administratívneho priestoru stáva užitočným. EÚ nie je oprávnená dávať budúcim členom také podmienky, ktoré neplatia pre tých súčasných a ktoré by títo považovali za neprijateľné. Nič však nebráni EÚ v tom, aby navrhovala alternatívne modely, ktoré môžu poslúžiť ako potenciálne reformné ciele.

493. Inými slovami, inštitúcie a praktiky popredných moderných demokracií najmä z radov súčasných členských štátov Európskej únie by mohli poskytnúť relatívne jednoduché základné štandardy, na ktoré by kandidátske štáty mohli ašpirovať a Únia schváliť. Tieto inštitúcie a praktiky by mohli byť orientáciou pre spoločné chápanie reforiem, ktoré by sa mali vykonať.

494. Je pravdou, že ústavné a administratívne systémy členských štátov sa navzájom v značnej miere odlišujú. Existujú tu prinajmenšom dva alebo tri organizačné a operačné modely napríklad oddelenia štátnej moci, vládných štruktúr, regionálnej decentralizácie alebo federalizmu, systému štátnej služby, súdnictva atď. Napriek tomu však majú tieto systémy mnoho spoločných črt. Je niekoľko základných princípov správy vecí verejných, ktoré sa ukázali ako účinné a stali sa relatívne uznávanými. Stali sa akoby súčasťou spoločnej inštitucionálnej základne, ktorú by mohli krajiny SVE legitímne využiť ako referenčný rámec pre administratívnu reformu vo svojom úsilí o konsolidáciu demokracie, vlády zákona a trhového systému.

495. Toto je práve to, čo sa aj v praxi robí. Od roku 1989 sa krajiny SVE inšpirujú členskými krajinami EÚ a OECD pri hľadaní príkladov a modelov nových inštitúcií, ktoré potrebujú vytvoriť. Tento proces neukladá kandidátskym štátom žiadne záväzky, ale skôr poskytuje týmto krajinám určité príklady a podnety.

496. Skúsenosť ukázala, že členské štáty EÚ vytvorili určité inštitúcie a osvojili si určité operačné princípy, aby dokázali implementovať spoločné politiky demokratickým a efektívnym spôsobom. Tieto sa spoliehajú na istú spoločnú bázu administratívnych princípov a medzirezortných (alebo “horizontálnych”) systémov. Praktické kroky podniknuté v rozličných krajinách síce nie sú presne tie isté, všetky však vykazujú určité spoločné znaky.

Je možné vypracovať zoznam tých znakov, ktoré sa v kontexte prístupového procesu zdajú ako najdôležitejšie pre účely reforiem realizovaných kandidátskymi krajinami.

497. Nasledujúci zoznam je prvým takýmto pokusom. Má len indikatívny a neoficiálny charakter. Zahŕňa množstvo kľúčových faktorov, ktoré sú spoločné systémom správy vecí verejných v členských krajinách EÚ a ktoré stoja za úvahu z hľadiska súčasnej situácie verejnej správy v krajinách SVE.

498. V súvislosti s uvedeným zoznamom je na mieste niekoľko poznámok:

- odvoláva sa na ciele, ktoré neboli dosiahnuté nevyhnutne rovnakým spôsobom krajinami, ktoré sú už členmi EÚ.
- zahŕňa len “horizontálne” znaky abstrahujúc od sektorových aspektov, ktoré sú tiež dôležité.
- citované organizačné a operačné princípy sú popisované takým spôsobom, aby boli zároveň dostatočne konkrétne i dostatočne široké: dostatočne konkrétne na to, aby umožnili definovanie konkrétnych opatrení pre ich naplnenie; a dostatočne široké na to, aby pokryli celé spektrum možných riešení, z ktorého si každá krajina môže vybrať tie, ktoré sú najvhodnejšie z hľadiska jej špecifickej situácie, kultúry a momentálnych potrieb.

## Indikatívny zoznam kľúčových spoločných faktorov identifikovaných v systémoch verejnej správy členských štátov EÚ

### 1. Usporiadanie a rozhodovanie na centrálnej úrovni

- 1.1 ústava garantujúca právo občanov vymeniť tých, čo sú pri moci, oddelenie štátnej moci a vládu zákona;
- 1.2 usporiadanie vlády zabezpečujúce efektívnu koordináciu ministerstiev a spoľahlivé prepojenie s rozpočtovníctvom, ktoré dávajú predsedovi vlády dostatočnú mocenskú autoritu k tomu, aby mohol prevziať politické vodcovstvo krajiny;
- 1.3 procedúry pre zabezpečenie procesu koordinovanej tvorby a výkonu politiky vrátane procedúr pre tvorbu zákonov a nariadení (predpisov), ktoré zabezpečujú, že tieto sú primerané z právneho i technického hľadiska a zároveň umožňujú odhadnúť ich finančný, ekonomický a sociálny dopad;
- 1.4 usporiadanie ministerstiev, ktoré ministrov a ďalšiu vyššiu exekutívu oslobodzuje od každodennej operatívy a miesto toho im umožňuje sústrediť sa na tvorbu stratégie, navrhovanie organizačných stanov a dohľad nad ich implementáciou;
- 1.5 verejný sektor, ktorý je v oblastiach svojej pôsobnosti poverovaný plnením špecifických úloh - pri určitom stupni riadiacej samostatnosti a v rámci jasne vymedzených právnych vzťahov.

### 2. Územná správa a vzťahy s občanmi a ekonomickými aktérmi

- 2.1 určitý stupeň decentralizácie, ktorý sa v závislosti od danej krajiny môže realizovať na jednej alebo viacerých úrovniach s rozličnou zodpovednosťou a kompetenciami;
- 2.2 interakcia medzi dekoncentrovanou štátnou správou a miestnymi/regionálnymi samosprávami umožňujúca efektívny výkon verejnej politiky v celej krajine;
- 2.3 súbor pravidiel (niekedy definovaných v kódexom administratívnych procedúr) upravujúcich vzťahy medzi občanmi a ich vládou, vrátane záväzkov týkajúcich sa zabezpečenia rovnocenného prístupu k verejným službám, zdôvodňovania rozhodnutí a rešpektovania časových lehôt, procesu administratívneho konania, v rámci ktorého má každá strana právo vypovedať a možnosť byť vypočutá, ďalej opravných prostriedkov a odvolacieho konania atď. (napr. cez inštitút typu ombudsmana).
- 2.4 súbor pravidiel a smerníc zabezpečujúcich priebežnú komunikáciu medzi vládou a občianskou spoločnosťou a jej zložkami zahŕňajúcimi MVO a odbory.

### 3. Prostriedky realizácie a kontroly

- 3.1 profesionálna štátna služba, regulovaná zákonmi - nábor a povyšovanie pracovníkov založené na princípoch manažmentu ľudských zdrojov (vrátane kvalít, zručností, motivácie, stability pracovnej sily) – a lojálne vykonávajúca politiku vlády.
- 3.2 súbor pravidiel a etických noriem garantujúcich zodpovednosť verejných inštitúcií a spoľahlivosť administratívnych krokov, vrátane priorit usmerňujúcich etické správanie štátnych zamestnancov;
- 3.3 rozpočtové a daňové orgány, ktoré dokážu zaistiť výber a správu daní a korektné riadenie a efektívne využívanie verejných prostriedkov;
- 3.4 interné a externé inštitúcie zodpovedné za monitoring administratívneho rozhodovania, ktoré majú rešpekt štátnych zamestnancov a chránia pred korupciou;
- 3.5 bezproblémový prístup občanov a firiem k systému súdov spolu s procedúrami pre promptné a definitívne urovnávanie sporov, vrátane – tam, kde je to primerané - rozvoja kapacít pre riešenie ekonomických, administratívnych a iných špecifických problémov.

499. Keby sme uvedený zoznam prijali za svoj referenčný rámec a komplexne preskúmali každý z faktorov, pravdepodobne by nám to umožnilo zhodnotiť existujúcu situáciu a stanoviť ciele a poradie prioritných opatrení, ktoré treba vykonať ešte pred vstupom do EÚ.

500. Charakter týchto záchytných (referenčných) bodov má však významný dopad na spôsob, akým by sa mal uvedený zoznam používať. Vyjednávanie o týchto otázkach by nemalo byť založené na nejakých obmedzeniach, ale na spoločnom chápaní a cieľoch.

501. Opäť sa tu možno zmieniť o nedávno publikovanej Informatívnej poznámke Európskej komisie. “Partnerstvo pre vstup”, ktorého založenie medzi Úniou a kandidátskymi štátmi EK navrhuje, celkom určite korešponduje s myšlienkou adekvátneho vzťahu pre spoločnú angažovanosť v procese administratívnej reformy.

## **5. Realizované kroky a problémy: niekoľko príkladov**

502. Ako sa veci pohli po ceste, ktorú sme práve popísali? V rámci tohto príspevku nie je priestor pre kritické posúdenie všetkých reforiem prebiehajúcich vo všetkých desiatich kandidátskych krajinách.

503. Namiesto toho sa obmedzíme na niekoľko všeobecných postrehov týkajúcich sa “horizontálnych” problémov správy vecí verejných, ktoré sú obzvlášť relevantné pre pochopenie a naplnenie idey administratívnej spoľahlivosti.

504. Vyjadríme sa najprv k procesu administratívnej reformy ako celku, ďalej uvedieme niekoľko poznámok k usporiadaniu a rozhodovaniu na centrálnej úrovni a napokon k prostriedkom realizácie a kontroly.

### **5.1. Proces administratívnej reformy ako celok**

505. Je treba zdôrazniť, že tento proces je už dlhšiu dobu v pohybe. Väčšina kandidátskych krajín vytvorila inštitúcie zodpovedné za plánovanie a implementáciu administratívnej reformy a v príslušných oblastiach boli už vykonané aj viaceré praktické opatrenia. Bolo napríklad prijatých viacero zákonov a predpisov, ktoré sa týkajú organizácie práce na vládnej úrovni, postavenia štátnych zamestnancov, praxe verejného obstarávania atď. Všetky krajiny zároveň vytvorili orgán zodpovedný za európske záležitosti, ktorý je okrem iného poverený prípravou zavádzania *acquis communautaire*, čím sa podieľa aj na administratívnej reforme.

506. Rozvinula sa pomerne značná interakcia s členskými štátmi EÚ a OECD – buď bilaterálne alebo multilaterálne. Prebehlo alebo prebieha mnoho projektov spolupráce, obzvlášť ako súčasť programu Phare, ktorý je jednoznačne hlavným nástrojom poskytovania asistencie a je skonštruovaný tak, aby fungoval ako katalyzátor podporných iniciatív.

507. Je však stále nepochybné treba výrazne pokročiť - týka sa to najmä účinnej implementácie a monitoringu rozhodnutí.

508. Medzi otázkami, ktoré treba zodpovedať, sú nasledovné: ako generovať daňové príjmy, ako presadzovať zákony o verejnom zdraví alebo životnom prostredí, ako vydávať administratívne povolenia potrebné pre účely podnikania a ako umožniť občanom prístup

k verejným informáciám a dať im možnosť odvolať sa voči administratívnym rozhodnutiam. Odpovede na tieto a ďalšie praktické otázky sa stále ešte hľadajú.

509. Skúsenosť mnohých krajín ukazuje, že administratívna reforma je časovo náročným procesom. Vyžaduje si materiálne a ľudské zdroje, ktoré často neľútostne chýbajú. Predpokladá zmeny v postojoch a kultúrnej transformácie, ktoré možno dosiahnuť len postupnými krokmi. Hoci je administratívna reforma veľmi technickým procesom, má významné politické dôsledky. Čo možno urobiť pre podporu tohto procesu? Tri predpoklady sa ukazujú byť podstatnými.

510. Tým prvým je existencia politickej vôle. Administratívna reforma je nevďačnou úlohou. Musí sa potýkať s mnohými prekážkami a jej prínos sa stáva viditeľným až časom. Aby bola úspešne ukončená, musí mať silnú a neprestajnú podporu politikov. To následne znamená, že pre príslušný orgán zodpovedný za plánovanie a dohľad nad reformami je najlepšie, keď je inštitucionálne lokalizovaný čo možno najbližšie k centru vlády (predseda vlády alebo rada ministrov), a že je potrebné hľadať širší spoločenský konsenzus v tejto otázke, aby tieto reformy boli aspoň čiastočne chránené pred politickými revíziami vyplývajúcimi zo zmien vo vláde. Litva je dobrým príkladom krajiny, kde administratívna reforma úspešne postupovala vďaka silnej politickej vôle. Zrušenie ministerstva zodpovedného za administratívnu reformu však zabrzdiло toto úsilie, ktoré sa súčasná vláda pokúša opäť oživiť.

511. Druhým predpokladom je, aby sa k plánovaniu a implementácii administratívnej reformy pristupovalo systematickým spôsobom. Desať oddelených reforiem, nech sú už akokoľvek dobre naplánované, nepovedie k celkovej reforme, ak tieto nebudú stáť na rovnakých princípoch a nebudú prebiehať koordinovaným spôsobom. Je potrebná komplexná stratégia. Bez ohľadu na kvalitu dostupnej medzinárodnej asistencie súhrnnú víziu môže pochádzať len z tej krajiny, ktorej sa týka. Každá krajina musí vytvoriť určité organizácie a procesy, aby mohla vypracovať a presadzovať svoju vlastnú víziu. Len s takouto víziou budú opatrenia podniknuté ako súčasť rozličných programov koordinované a komplementárne, a nie nekompatibilné, ako sa to niekedy stáva. Niekoľko krajín rozvinulo súhrnné stratégie reformy verejnej správy (napr. Bulharsko, Maďarsko, Litva a Slovinsko), ktoré niekedy kolidovali s politickým cyklom (výmeny vlády).

512. Tretím predpokladom, o ktorom by sa dalo asi najviac debatovať, ktorý však na základe získaných skúseností považujeme za nevyhnutný, je dôkladné zváženie rizík, ktoré obnáša vynechanie akýchkoľvek krokov. Niektoré členské štáty EÚ ako aj ostatní členovia OECD v súčasnosti experimentujú so subkontrahovaním funkcií verejného manažmentu alebo so zavádzaním mechanizmov trhového typu, ktoré rozširujú flexibilitu tradičných operačných princípov ich verejnej správy. Takéto inovácie by mali byť hlbšie preskúmané a stať sa predmetom diskusie; mohli by tiež byť relatívne produktívnymi v krajinách, ktoré už majú životaschopný administratívny systém. Ak by sa však mali aplikovať v krajinách, ktorých vládny systém sa ešte stále buduje, mohli by mať škodlivé dôsledky alebo by tam pre ne neexistovali nevyhnutné podmienky (napr. informácie).

## **5.2. *Vláda, národná verejná správa, centralizované rozhodovanie***

513. Životaschopná štruktúra rozhodovania na centrálnej úrovni je samozrejme podstatná pre usmerňovanie transformácie. Táto štruktúra rieši široké spektrum problémov a operuje na

rozhraní medzi ústavnými, politickými a administratívnymi oblasťami. V tomto smere svedkami významnej transformácie.

514. V podmienkach bývalého režimu vláda nefungovala ako skutočný kolektívny orgán, a bola len vykonávateľom rozhodnutí. Ústredný výbor jednej strany rozhodoval o voľbe politik. Ministri boli potom zodpovední za implementáciu týchto politik v podnikoch, ktoré sa nachádzali v ich jurisdikcii.

515. Vrchné a spodné priečky tohto rozhodovacieho rebríka zmizli alebo sa to práve teraz chystajú urobiť. Ústredný výbor prestal existovať. Väčšina štátnych podnikov sa plánuje privatizovať. Medzi tieto dve úrovne musí nastúpiť nový typ vlády, v rámci ktorého sa národné politiky stávajú predmetom rovnocennej politickej diskusie, kde ministri už ďalej nie sú iba jednoduchými manažérmi ale aj plánovačmi a regulátormi pod vedením predsedu vlády, ktorý musí voliť medzi alternatívami a efektívne kormidlovať loď štátu.

516. Poľsko je v tejto oblasti exemplárnym prípadom, keďže tu odštartovali celkovú reštrukturalizáciu správy štátneho sektoru. V roku 1996 sa urobil významný krok v podobe prijatia tuctu nových zákonov. Týkajú sa hlavne reorganizácie správy vecí verejných na centrálnej úrovni, posilnenia postavenia predsedu vlády, opätovného vymedzenia úloh ministerstiev, konsolidácie podielového vlastníctva firiem vo verejnom sektore a presunu moci na regionálne články (vojvodstvá). Mnoho inštitúcií zaniklo alebo prešlo transformáciou či vzniklo ako súčasť uvedených opatrení.

517. Problémy, ktoré v tejto súvislosti vznikajú, sú buď politickej a ústavnej povahy alebo administratívneho a technického typu.

518. Prvá skupina problémov sa týka princípu oddelenia štátnej moci. Niektoré krajiny SVE vytvorili parlamentné systémy, v rámci ktorých zastupiteľské zbory disponujú značnou mocenskou autoritou, ktorú často využívajú vo väčšej legislatívnej šírke i hĺbke ako ich ekvivalenty v členských štátoch EÚ. Ďalej, všeobecné rozšírenie princípu pomerného zastúpenia často viedlo k určitej fragmentácii politických síl a koalícnej vlády, čo ďalej motivovalo parlamenty k vyvíjaniu väčšej legislatívnej iniciatívy. Za týchto okolností otázka, ktorú si kladú v mnohých krajinách, znie, či by nebolo namieste - v mene efektívnejšieho rozhodovania a implementácie reforiem - nejako zmeniť rovnováhu (štátnej) moci tak medzi legislatívou a exekutívou ako aj v rámci exekutívy samotnej s cieľom dať predsedovi vlády viac mocenskej authority. Členské štáty Únie majú svoje vlastné rozličné skúsenosti a spôsoby zaobchádzania s týmito záležitosťami, ktoré by bolo užitočné preštudovať.

519. Na o čosi viac technickej úrovni boli vo všetkých krajinách rozvinuté procedúry pre koordináciu činnosti vlády a pripomienkovanie zákonov a nariadení (predpisov). Nie všetky problémy však boli doriešené vrátane tých, ktoré sú spojené so zberom a rozširovaním informácií, ďalej právnym obsahom organizačných štatútov a jeho dôsledkami alebo prepojením verejných politik a rozpočtov. Proces výmeny skúseností, ktorý spája úradníkov z kandidátskych krajín s ich prot'ajškami z členských štátov EÚ môže byť veľmi plodným. Projekt SIGMA takúto výmenu podporuje napr. v otázkach prepojenia verejných politik a rozpočtov, hodnotenia dopadu štátnej regulácie (angl. regulatory impact assessment), dopad vstupu do EÚ na národné kontrolné inštitúcie. Rovnako organizácie ako je NISPACEE (Network of Institutes and School of Public Administration in central and eastern Europe)

spájajú akademikov a štátnych zamestnancov, aby si mohli vymeniť informácie o rozvoji verejnej správy v rámci daného regiónu.

### **5.3. Prostriedky realizácie a kontroly**

520. Táto časť sa špecificky zaoberá štátnou službou, manažmentom verejných prostriedkov a finančnou kontrolou – tromi oblastami, na ktoré sa koncentruje aj projekt SIGMA. Treba však podčiarknuť, že reformy podniknuté v týchto troch oblastiach v zásade sledujú tie isté zámery, t.j.:

- uskutočňovanie vlády zákona prostredníctvom prijímania jasných predpisov upravujúcich výkon moci, používanie verejných prostriedkov a ich kontrolu;
- zefektívňovanie administratívnych opatrení s cieľom umožniť vláde adekvátne si plniť svoje povinnosti počas prechodného obdobia.

#### Postavenie, úloha a správanie sa verejných štátnych zamestnancov

521. Ide tu evidentne o kľúčovú otázku. Nové politiky tvorené krajinami tohto regiónu prinesú želané výsledky len vtedy, keď bude existovať zbor skúsených a motivovaných štátnych zamestnancov, ktorí ich budú plánovať a implementovať. V každej krajine sa našťastie nájde veľké množstvo verejných zamestnancov, ktorí spĺňajú tieto kritériá. Je však stále evidentné, že títo sú často tlačení do obzvlášť zložitých a riskantných pozícií.

522. V podmienkach bývalého režimu neexistovali žiadne špecifické pravidlá upravujúce nábor a zamestnávanie pracovníkov vlády, ktorí sa tak riadili iba všeobecným pracovným právom. Situácia ostáva nezmenená v určitých krajinách (napr. Česká republika, Slovensko). V rámci celého regiónu sa stretávame s tým, že štátni zamestnanci - bez ohľadu na ich právny status – sa netešia istote zamestnania, nie sú chránení pred politicky motivovanými rozhodnutiami a - pri obmedzených finančných zdrojoch tunajších vlád – vo všeobecnosti zarábajú menej ako ich prot'ajšok v súkromnom sektore. V dôsledku toho im chýba motivácia, fluktuácia je veľmi vysoká a existuje tu tendencia hľadať si vedľajší príjem a byť zraniteľnejší voči korupcii.

523. Za týchto okolností sa ukazuje že vytvorenie systému profesionálnej štátnej služby bude kľúčovým cieľom z viacerých dôvodov.

524. Vláda poveruje štátnych zamestnancov exekutívnou mocou a títo nakladajú verejnými prostriedkami. Ich autorita a prostriedky, ktoré majú k dispozícii, sú v konečnom dôsledku vymedzované a pridelované parlamentom. Je nevyhnutné, aby tí, na ktorých sa takáto moc presúva a ktorí používajú tieto verejné prostriedky, mali jasne definovanú zodpovednosť a aby zároveň existovali mechanizmy pre monitorovanie ich pracovného výkonu.

525. Základným dôvodom pre vytvorenie systému štátnej služby je upevnenie postavenia tých, na ktorých je moc vlády delegovaná, definovanie ich povinností a zodpovednosti ako aj ich práv a ochrany pred neoprávnenými tlakmi. Toto je kľúčovým prvkom demokratických reforiem.



526. Ekonomické a inštitucionálne reformy a príprava na vstup do EÚ vyžaduje, aby mala administratíva prístup veľkému množstvu právnych a technických odborných poznatkov. Odborne pripravená štátna služba je nástrojom nie len pre tvorbu politik ale aj pre ich vykonávanie.

527. Ďalším veľmi dôležitým dôvodom, ktorý stojí v pozadí systému štátnej služby, je vytvoriť priestor pre získavanie pracovnej kvalifikácie a skúseností a pre nepretržité upevňovanie personálneho zabezpečenia prostredníctvom kariérnych štátnych zamestnancov v každej z oblastí, kde prebieha reformné úsilie. Ide o obzvlášť produktívnu dlhodobú investíciu.

528. Dobře navrhnutý a umne riadený systém štátnej služby je zárukou spoľahlivosti, profesionality, nestrannosti a kontinuity správy vecí verejných. Umožňuje dosahovať štandardy kvality a monitorovať výsledky v rámci všetkých administratívnych sektorov a úrovní. Na rozdiel od systémov, kde sú podmienky zamestnanosti upravené zákonníkom práce, štátna služba podporuje kooperáciu a komunikáciu v rámci centrálnej vlády a medzi ňou a rôznymi verejnými agentúrami. Prispieva ku kvalitatívnemu fungovaniu systému pák a protiváh (angl. checks and balances) v rámci štátneho mechanizmu.

529. V roku 1992 sa Maďarsko stalo prvou porevolučnou krajinou, ktorá sa vydala po tejto ceste. Odvtedy sa k nej pridali aj ostatné krajiny, ako napr. Estónsko a Litva. V roku 1996 Poľsko prijalo nový zákon o štátnej službe, ktorým bol novelizovaný zákon z roku 1982, a momentálne sa rozbiehajú prvé kroky na jeho postupné presadzovanie. Aj nová rumunská vláda zvažuje túto prioritnú oblasť. Vo všeobecnosti však platí, že rozpočtové reštrikcie blokujú implementáciu novej legislatívy a mnohé kultúrne a politické tradície ostávajú i naďalej zložitou prekážkou.

530. Mnohé otázky zostávajú nedoriešené. Týkajú sa okrem iného najmä:

- voľby právneho postavenia zamestnancov vlády a príslušnej úlohy, ktorú by mali hrať pojmy ako pracovné miesto a kariéra; kto sa bude tešiť tomuto statusu (či by to mali byť iba vyšší štátni úradníci alebo všetci vládni zamestnanci);
- opatrení, ktoré by sa mali prijať ohľadom vzťahu medzi štátnymi zamestnancami a politikou, vrátane definovania postov, ktorých obsadzovanie môže byť založené na politických kritériách;
- opatrení zaisťujúcich kompatibilitu personálneho zabezpečenia rôznych úsekov a úrovní vlády;
- opatrení a finančných prostriedkov, ktoré by urobili štátnu službu atraktívnejšou;
- prístupov, ktoré by sa mali použiť pri zostavovaní etického kódexu a pri prevencii voči korupcii;
- technických otázok týkajúcich sa administratívnych systémov a metód.

### Manažment verejných prostriedkov

531. Aj v tejto oblasti prechod k demokracii a trhovému systému priniesol krajinám SVE veľké problémy a prinútil ich k vykonaniu drastickým zmien v spôsobe, akým sa veci robievali predtým.

532. Bol rozvinutý nový systém účtovníctva a finančného manažmentu vlády odrážajúci nový charakter vzťahu, ktorý dnes existuje medzi vládnymi a ekonomickými organizačnými jednotkami alebo jednotlivcami. Tento systém musí:

- korešpondovať so základnými princípmi demokracie, ako je napríklad parlamentná kontrola procesu tvorby a využívania štátneho rozpočtu, rovnocenné hodnotenie daní a distribúcia vládnej asistencie a kontrola nad korektným využívaním verejných prostriedkov;
- definovať jasný vzťah medzi vládou a podnikmi súkromného sektoru tam, kde sa súkromný sektor podieľa na poskytovaní verejných služieb;
- poskytnúť vláde prostriedky účinnej kontroly nad verejnými financiami najmä pri výbere daní, úrovni výdavkov a vyrovnávaní rozpočtov;
- vytvoriť mechanizmus pre voľbu medzi konkurenčnými prioritami verejných výdavkov s cieľom dosiahnuť väčšiu výkonnosť, efektívnosť a úspornosť poskytovania verejných služieb.

533. Tieto ciele možno dosiahnuť posilnením organizácie ministerstva financií. V bývalom režime bola funkcia tohto ministerstva predovšetkým účtovnícka. Jeho postavenie v rámci vládných a administratívnych systémov bolo takmer druhoradé. Bez toho, že by sme museli ísť od extrému k extrému, môžeme skonštatovať, že z hľadiska plnenia úlohy štátu v rámci novej trhovej ekonomiky je potrebné posilniť nielen jeho atribúty ale aj kvalitu jeho ľudských zdrojov.

534. Týmto spôsobom je v momente otvorenia rokovaní o členstve možné dosiahnuť jeden dôležitý cieľ, ktorým je vytvorenie atmosféry dôvery medzi finančnými správami rozličných krajín a príslušnými oddeleniami Komisie.

535. Niektoré krajiny zaznamenali v tejto oblasti pomerne značný pokrok. Bol vytvorený nový legislatívny rámec. Prijali sa príslušné zákony, ktoré upravujú štátny rozpočet a verejné výdavky. Bola posilnená prax finančnej kontroly prostredníctvom zavedenia interného a nezávislého auditu.

536. Žiadosti krajín o spoluprácu v tejto oblasti sa stávajú špecifickejšími a technickejšími, čo je znamením pokroku. Tieto krajiny však ani zďaleka nenašli riešenie všetkých svojich problémov. Potvrdzujú to aj vážne finančné krízy, ktorým museli niektoré z nich v nedávnej dobe bezprostredne čeliť. Medzi najpálčivejšie otázky patrí:

- finančný vzťah vlády k podnikom vo vlastníctve štátu a finančný dohľad nad ich aktivitami;
- kontrola nad rastom neformálneho sektoru;

- riadenie vzťahu medzi centrálnymi a miestnymi rozpočtami;
- riadenie a kontrola sociálnych výdavkov;
- riadenie kapitálových investícií vlády.

### Kontrolné a odvolacie (apelačné) mechanizmy

537. S blížiacim sa vstupom do EÚ záležitosti týkajúce sa kontroly činnosti verejnej správy a procedúr pre účely odvolania sa voči jej rozhodnutiam postupne rastú na význame. Aby vnútorný trh fungoval bezproblémovo, nie je postačujúce prijať príslušné ustanovenia iba na centrálnej úrovni. Prijaté rozhodnutia sa zároveň musia stať súčasťou každodennej praxe, nové nariadenia (predpisy) sa musia presadzovať po celej krajine a musí tiež existovať možnosť odvolania sa proti spomínaným administratívnym aktom.

538. Komunitné právo sa často odvoláva na pojem ekvivalentnosti medzi štandardami a procedúrami aplikovateľnými v rozličných krajinách. Aby sa tento princíp mohol aplikovať, je potrebné, aby vládne a kontrolné orgány po celej Európe fungovali relatívne jednotným spôsobom.

539. V tejto súvislosti bude všetko, čo sa spája s internou administratívnou kontrolou, funkciami ombudsmana a mediátora, auditom a finančným dohľadom nad vládnymi výdavkami alebo urovnávaním administratívnych sporov, mať prioritný význam v rámci reforiem najbližších rokov. Skutočnosť, že mnohé fondy Spoločenstva budú smerovať do infraštruktúrnych projektov, ktoré budú spravované a kontrolované zväčša krajinami samotnými, len prepožičiava naliehavosť reformám v tejto oblasti.

540. Fundamentálnym pojmom je v tejto súvislosti pojem právneho štátu. Znamená, že právo zakladať vládne ministerstvá, oddelenia a agentúry musí byť definované zákonom; že právomoci a záväzky štátnych inštitúcií by mali byť jednoznačne vymedzené zákonom a že tieto inštitúcie – ak ich kroky budú spochybnené – sa musia pred týmto zákonom aj zodpovedať. Znamená to tiež, že vzťah medzi občanom a administratívou nesmie byť závislý od dobrej vôle štátnych zamestnancov, ale musí sa riadiť zákonom. V neposlednom rade to znamená, že každé vládne ministerstvo alebo agentúra sa musia podriať skúmaniu a kontrole iných príslušných inštitúcií alebo orgánov nezávisle od toho, či majú alebo nemajú právnu povahu.

541. Krajiny v tomto regióne sa nachádzajú vo veľmi rôznych štádiách rozvoja práva a administratívnych procedúr. Všetky však musia prejsť ešte dlhú cestu – týka sa to aj krajín ako Maďarsko a Poľsko, ktoré majú v tejto oblasti za sebou pomerne dlhú tradíciu existujúcu aj počas obdobia komunizmu. Ostatné krajiny sú však len na začiatku tejto cesty. Navyše tu existuje určitý stupeň protirečenia medzi procedúrami vytvorenými počas obdobia komunizmu a tými, ktorá sa hodia do demokratického a právneho štátu. Toto protirečenie je evidentné v krajinách, ktoré sformovali svoj procedurálny kódex v podmienkach komunistického režimu a teraz ho len jednoducho modifikovali s cieľom prispôsobiť sa novým požiadavkám. Tento dodatkový prístup síce zabezpečuje istú kontinuitu a postupnú adaptáciu, no môže sa stať, že kvôli značnej odlišnosti princípov platných v rámci týchto dvoch historických období bude potrebné rátať s úplnou novelizáciou.

542. Pokiaľ ide o spomínané procedúry, stupeň rozvoja legislatívnej a nelegislatívnej kontroly činnosti verejnej správy sa od krajiny ku krajine výrazne líši. Voľba najvhodnejšej metódy kontroly obsahu a hodnoty administratívnych opatrení je vždy otázkou do diskusie a názory na to sa rôznia. V niektorých krajinách si osvojili systém ombudsmana a zdá sa, že tento tam celkom dobre funguje. Jeho kapacity sú však limitované a tento systém sa neujal všade.

543. V mnohých krajinách boli zriadené kontrolné inštitúcie alebo apelačné súdy na centrálnej úrovni. Avšak normy podstatné pre výkon externého auditu týkajúce sa jeho nezávislosti ako aj súbor kontrolných metód stanovených autoritami typu INTOSAI<sup>37</sup> a praktikovaných krajinami EÚ nie sú vždy k dispozícii a ešte menej sú súčasťou bežnej praxe.

544. Dôraz sa tu kladie na úlohu inšpekcií a zvláštnych komisií a bola vybudovaná rozsiahla sieť zvláštnych parlamentných výborov. Vo všeobecnosti platí, že tieto organizácie len začínajú plniť funkciu istej formy kontroly administratívy. Jedným všeobecným problémom je to, že postavenie, zodpovednosť a zdroje týchto kontrolných orgánov sa zdajú byť často zle zafinované, čo vedie ku kolíziám a nadmerným obmedzeniam. V neposlednom rade platí, že hoci mnohé krajiny poverili úrad štátneho zástupcu mnohými štátnymi povinnosťami, jeho postavenie a úloha nie sú vždy jasne definované, a to najmä v čase, kedy sme svedkami toho, že občania sa pri napádaní administratívnych rozhodnutí stále častejšie vracajú k legislatívnym prostriedkom kontroly.

545. Aby sa verejné zdroje využívali efektívnejším spôsobom, je potrebné uplatňovať prísnu finančnú kontrolu, ktoré zníži pravdepodobnosť výskytu podvodov, plytvania a korupcie. Takáto kontrola je nevyhnutná aj preto, aby sa vytvorila vzájomná dôvera medzi daňovým poplatníkom a štátnou administratívou a medzi Úniou a tou ktorou národnou vládou. Kvalita kontroly riadenia a vnútornej finančnej správy sa odlišuje, a to nielen medzi krajinami ale aj medzi ministerstvami a ostatnými vládnymi organizáciami. To samozrejme rovnako platí aj o krajinách Únie, deje sa to však v menšom rozsahu. Článok 209a Maastrichtskej zmluvy a deklarácia Európskej rady v Madride z decembra 1995 odštartovala v tomto smere iniciatívu, ktorej význam sa dá len ťažko na tomto mieste dostatočne zdôrazniť.

546. Solídny systém finančnej kontroly nemôže byť v modernom štáte budovaný len na základe externých auditov, hoci ich výkon má zásadný význam. Nosná konštrukcia tohto systému je i naďalej budovaná z procedurálnych a etických noriem činnosti štátnej administratívy samotnej.

547. Je zrejmé, že z vyššie uvedeného vyplýva množstvo zásadných otázok, medzi ktoré patria najmä tie nasledovné:

- Ako zabezpečiť rovnováhu medzi tým, čo sa chápe pod efektívnou vládou s vysokým stupňom decentralizácie, a nutnosťou prísnej kontroly finančného hospodárenia a výkonnosti?
- Akým spôsobom budovať inštitúcie a kontrolné mechanizmy a tiež ako zabezpečiť ich efektívne fungovanie v praxi?

---

<sup>37</sup> Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií (International Organisation of Supreme Audit Institutions).

- Ako zabezpečiť účinnú nezávislosť kontrolných inštitúcií?
- Ako rozvíjať a upevňovať požadované pracovné zručnosti a kvalifikáciu?
- Ako vytvoriť atmosféru väčšej dôvery medzi občanmi a politickým systémom?

## 6. Závěry

548. S blížiacim sa záverom tejto holandskej medzivládnej konferencie ako aj s blížiacim sa momentom štartu rokovaní o členstve v EÚ je potrebné zdôrazniť nasledujúce body:

549. Presadenie reformy verejnej správy je nevyhnutné pre konsolidáciu transformačného procesu. Avšak honba za cieľom európskej integrácie mení obsah, časovanie, súslednosť a dôležitosť administratívnych reforiem.

550. Proces vstupu do EÚ sa riadi kodanskými kritériami, ktoré zahŕňajú demokraciu, vládu zákona a konkurencieschopnosť ekonomiky. Verejná správa je základom každého z týchto kritérií, existuje však iba nepriame právne zakotvenie a len veľmi malá praktická možnosť normatívnej úpravy najmä v prípade “horizontálnej” správy vecí verejných.

551. Efektívne národné systémy vlády sú nevyhnutné pre hladké fungovanie Únie. Je v záujme všetkých zúčastnených strán – kandidátskych krajín, súčasných členov európskych inštitúcií – aby sa verejná správa v SVE zmodernizovala minimálne na úroveň štandardov spoľahlivosti existujúcich v súčasných členských štátoch. Na základe tohto spoločného záujmu možno odštartovať prístupové rokovania i rozvíjať podporné programy.

552. Aby sa rokovania úspešne uzavreli, Komisia potrebuje spoľahlivé a odborne pripravené partnerské inštitúcie, referenčné kritériá (angl. benchmarks) a meradlá (angl. yardsticks). Krajiny musia jasne porozumieť tomu, čo sa od nich očakáva.

553. Neexistujú však vopred známe riešenia a fixné predstavy. Tak Európa ako aj národné administratívne systémy sú permanentne vo vývoji. Každá SVE krajina si musí nájsť svoju vlastnú cestu vpred a naháňať rýchlo sa pohybujúci terč výkonnostných štandardov.

554. Jedinou schodnou cestou vpred je dosiahnuť spoločné porozumenie cieľov založených na verejno-správnych princípoch a praktikách moderných demokratických krajín. Tieto by mali slúžiť ako referenčný rámec pre vypracúvanie hodnotení a prijímanie rozhodnutí v tejto oblasti. Následne na to by sa mali využiť podporné prostriedky na to, aby sa kandidátskym krajinám umožnil prístup k bohatým a rôznorodým skúsenostiam členských štátov.

## Kapitola 9: Integrácia EÚ a reforma štátnej služby (Jacques Ziller<sup>38</sup>)

### 1. Úvod

555. Cieľom tohto príspevku je objasniť dôvody pre rozvíjanie kvality profesionálnej štátnej služby z perspektívy integrácie do Európskej únie. Pokúsime sa o vysvetlenie toho, prečo si asi Európska komisia myslí, že má právo hodnotiť kvalitu administratívy, a pousilujeme sa tiež predstaviť spoločné charakteristiky súčasných systémov štátnej služby v EÚ, ktoré by Komisia mohla použiť ako štandardné meradlo pri hodnotení štátnych služieb v kandidátskych štátoch.

556. Od roku 1957 a podpísania Rímskych zmlúv je smerodajným princípom európskej integrácie – ako sa uvádza v Preambule Zmluvy o EHS a neskôr v Článku A Maastrichtskej zmluvy o Európskej únii – vytvoriť “stále integrovanejšiu úniu medzi národmi Európy”. Ako vidieť na práve tvorenom (case law) Európskym súdnym dvorom (ESD), ide tu o viac ako len filozofické tvrdenie. Ide o smerodajný princíp procesu aproximácie (približovania) ekonomických, sociálnych a dokonca aj politických systémov členov Únie. Aproximácia neznamená harmonizáciu: neexistuje ani projekt a ani potreba mať identické systémy a inštitúcie v rámci celej Únie. Aproximácia znamená, že členské štáty EÚ stále viac pozorne sledujú situáciu u svojich susedov pri hľadaní reformnej inšpirácie v ich úspechoch a neúspechoch. Podobne ako to v právnej oblasti demonštruje koncepcia “všeobecných právnych princípov spoločných pre všetky členské štáty” (angl. “general legal principles common to Member States”), ktorá sa stala dôležitým prameňom práva tvoreného ESD, existuje a rozvíja sa aj určitý súbor štandardov spoločných pre členské štáty EÚ vo sfére práva, inštitúcií a hospodárstva. Stávanie sa členom Únie znamená akceptovanie týchto všeobecných štandardov ako elementov vzťahujúcich sa k systému *acquis communautaire*, ktorý nie je konštituovaný len (zakladateľskými) zmluvami, ale hlavne všetkou existujúcou legislatívou, “case law” a politikami Európskeho spoločenstva.

557. Práve z tohto dôvodu majú štandardy členských štátov EÚ vo sfére demokracie, vlády zákona a trhovej ekonomiky nevyhnutný dopad na systém štátnych služieb u nových členov Únie. Znamená to tiež, že tieto štandardy budú stáť v pozadí každého možného hodnotenia tohto systému zo strany Komisie, ktorá ich bude do istej miery porovnávať so štátnymi službami súčasných členov Únie. Aj keď štátne služby nemali byť súčasťou oficiálnej agendy rokovaní o vstupe, hodnotenie existujúcich systémov a plánovaných reforiem by sa mohlo s priebehom týchto rokovaní spájať. Na krajiny SVE sa bude hľadiť ako na budúce členské štáty EÚ, ktoré musia plniť všetky príslušné záväzky tak ako každý iný člen Únie, a zlyhávanie vo fungovaní administratívneho systému by teda mohlo spomaliť negociačný proces.

558. Po tom, čo sme vysvetlili dôvody hodnotenia systému štátnej služby u kandidáta zo strany EÚ, tento príspevok ďalej skúma dôsledky spomínaných všeobecných štandardov na štátne služby členských i kandidátskych štátov a popisuje všeobecné charakteristiky systémov štátnej služby fungujúcich v súčasných členských štátoch Únie.

---

<sup>38</sup> Jacques Ziller je profesorom verejného práva na Parížskej univerzite I (Sorbonne).

## **2. Prečo by vlastne mala EÚ hodnotiť systém štátnej služby u kandidáta na integráciu do EÚ?**

559. Od roku 1995 je jasné, že kvalita práce, ktorú odvádza verejná správa, je v centre pozornosti EÚ v rámci potenciálneho vstupu krajín SVE do Únie. Ďalej, hoci organizácia štátnej služby spadá jednoznačne a jedine do zodpovednosti členských štátov, rastúce množstvo právnych ustanovení a princípov komunitného práva majú svoj dopad aj na štátne služby. Práve to by mohlo zdôvodniť úsilie inštitúcií EÚ monitorovať či dokonca hodnotiť usporiadanie a fungovanie systémov štátnej služby v členských štátoch EÚ i kandidátov na členstvo v Únii.

### **2.1. Integrácia krajín SVE do EÚ**

560. Biela kniha o “príprave asociovaných krajín strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Únie” z mája 1995 už naznačila, že Komisia sa nebude pozeráť len na “papierovanie” v súvislosti s prispôbovaním legislatívy, ale aj na kapacity kandidátskych štátov pre implementáciu spoločných politík a presadzovanie komunitného práva. Táto Biela kniha trvala obzvlášť na “Podmienkach nevyhnutných pre zavedenie a presadzovanie legislatívy:

561. “3.25 Hlavná výzva stojaca pred asociovanými krajinami pri preberaní legislatívy vnútorného trhu nespočíva v približovaní právnych textov, ale v adaptácii ich administratívnej mašinérie a spoločnosti na podmienky, ktoré sú nevyhnutné k tomu, aby táto legislatíva fungovala. Je to zložitý proces, ktorý si vyžaduje vytvorenie alebo prispôbenie potrebných inštitúcií a štruktúr a ktorý zahŕňa fundamentálne zmeny v systéme zodpovednosti národných administratívnych i justičných systémov a vo vznikajúcom súkromnom sektore....”

562. “3.26 Prítomnosť nevyhnutných donucovacích orgánov má zásadný význam z hľadiska uistenia ostatných členov Spoločenstva, že legislatíva je zavedená správnym spôsobom. Správne fungovanie týchto štruktúr administratívy, súdnictva alebo súkromného sektoru zase naopak závisí od možností odborného výcviku a vzdelávania zainteresovaného personálu....”

563. Posudky EK (*Avis*) ku kandidatúram krajín SVE na vstup do EÚ z júla 1997 vo všeobecnosti podčiarkujú slabiny verejnej správy v týchto krajinách a v niektorých prípadoch aj absenciu právnej úpravy štátnej služby. Je však potrebné hľadiť na to vo svetle filozofie, ktorá stojí v pozadí spomínanej Bielej knihy.

564. Z hľadiska tejto filozofie sa zdá byť logickým, že Komisia sa usiluje o zhodnotenie administratívnych štruktúr a štátnych služieb kandidátskych krajín; v porovnaní s predchádzajúcimi kolami rokovaní o vstupe alebo pridružení k EÚ by však išlo o zjavne bezprecedentný krok. Na jednej strane je skutočnosť, že v rámci príprav na rozšírenie v rokoch 1973, 1980, 1986 a 1995 sa nevykonávalo žiadne hodnotenie existujúcich administratívnych systémov prístupujúcich krajín. Na druhej strane však platí, že skúsenosť EÚ s krajinami SVE – či už v rámci prípravy asociačných dohôd alebo štruktúrovaného dialógu – má iba čiastočnú relevantnosť z hľadiska rokovaní o vstupe do Únie. Je treba zdôrazniť, že Komisia je oprávnená iba poskytovať odporúčania tej ktorej zúčastnenej vláde a jej vplyv je daný jej možnosťami presadzovať spoločné záujmy Únie

a schopnosťami relatívne najlepšie posúdiť aktuálny vývoj prístupových rozhovorov. Znamená to, že Komisia bude mať pravdepodobne väčšiu slobodu vyjadriť svoj názor a zároveň menší vplyv na konečný výstup týchto rozhovorov ako tomu bolo doposiaľ v rámci vzťahov EÚ a krajín SVE.

565. Samozrejmom úlohou Komisie je zdôrazňovať ciele integrácie na strane EÚ: vysvetľovanie toho, aké dôsledky prináša nielen začlenenie sa do vnútorného trhu ale tiež prijatie celého systému *acquis communautaire*. Na tomto základe potom môže EK skúmať a identifikovať reformné ciele, aké chcú kandidátske krajiny dosiahnuť v rámci svojho integračného úsilia. Obsah a harmonogram potom môžu špecifikovať aj národné administratívy samotné. Komisia by sa pri hodnotení existujúcich systémov štátnej služby u príslušných kandidátov mohla tiež pokúsiť získať stanovisko nezávislých expertov s cieľom odhadnúť adaptačné kapacity týchto systémov. V rámci týchto hodnotení by sa Komisia mala zamerať hlavne na koherentnosť, s akou sa pristupuje k riešeniu problémov, a identifikovať prekážky (vnútorné i vonkajšie) stojace v ceste reforiem, aby si mohla vytvoriť názor o možnostiach reformy v podobe “skrátenej cesty” a tiež o potrebe pozitívnej intervencie a technickej pomoci. Priority a alternatívne stratégie by mali stáť v centre pozornosti reformných projektov spolu s úsilím podporiť záujem obyvateľstva a podnikov o účasť na administratívnej reforme.

566. Je dôležité nehľadiť na existujúce systémy štátnej služby v krajinách EÚ (či inde vo svete) ako na nejaké modely a rovnako sa jednostranne nespoliehať na nástroje štátnej regulácie, nech už majú tieto právnu záväznosť alebo len podobu odporúčaní. Dôraz by sa mal klásť na štúdium existujúcich i rozvíjajúcich sa praktík v rámci štátnych služieb a na výstupy verejnej správy v danom sektore (špecializácii) s cieľom porovnať rôzne úrovne produktivity a súladu s právnymi princípmi v rôznych členských štátoch EÚ. Účelom takéhoto hodnotenia štátnych služieb by bolo posúdiť, či ich štruktúra a fungovanie sú primerané z hľadiska naplňania cieľov Únie.

## **2.2. Právne zakotvenie v zmluvách o EÚ**

567. Inštitúcie EÚ (t.j. najmä Komisia a Súdny dvor, ale tiež Parlament, Rada a samozrejme Dvor audítorov) i ostatné členské štáty EÚ môžu byť legitímne zainteresované na organizácii a fungovaní štátnej služby určitého členského štátu v takej miere, v akej to ovplyvňuje riadne fungovanie Spoločenstva, Únie a ich politik.

568. Tým najevidentnejším základom je preto Článok 5 Zmluvy o ES, v súlade s ktorým “členské štáty prijímú všetky príslušné opatrenia – či už všeobecnej alebo špecifickej povahy – aby zabezpečili plnenie záväzkov, ktoré vyplývajú z tejto Zmluvy alebo sú výsledkom opatrení podniknutých zo strany príslušných inštitúcií Spoločenstva...”. ESD dal jasne najavo, že tento článok je základom kontroly metód implementácie komunitných direktív zo strany Spoločenstva. Obzvlášť pritom zdôraznil, že interné administratívne úpravy nie sú pre tento účel postačujúce a že členské štáty EÚ musia v tomto smere uplatniť príslušné nástroje právne záväzného charakteru.

569. Článok 209A, ktorý k Zmluve o ES pridala Maastrichtská zmluva, vytvára priestor pre zásah proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Spoločenstva. Podľa tohto článku sú členské krajiny EÚ povinné prijať rovnaké opatrenia proti podvodom bez ohľadu na to, či tieto zasahujú ich vlastné finančné záujmy alebo finančné záujmy celého Spoločenstva.



Upravuje tiež podmienky koordinácie s cieľom chrániť finančné záujmy Spoločenstva prostredníctvom úzkej a pravidelnej spolupráce medzi kompetentnými úsekmi ich (špecializovanej) štátnej správy. Hoci rozsah tejto právnej úpravy je užší ako v prípade Článku 5, má svoj zvláštny význam – nech už je to len kvôli tomu, že ide o vôbec prvé posvätenie koncepcie administratívnej kooperácie v rámci európskych zmlúv. Ako ukazuje príklad Nemecka, tento princíp sa môže stať základom mnohých záväzkov, ktoré majú priamy dopad na fungovanie národných štátnych služieb, ako napr. výmeny informácií a personálu alebo koordinácie administratívnych postupov (procedúr).

570. Hoci Uznesenie č. 19 o aplikácii komunitného práva, ktoré bolo prílohou Maastrichtskej zmluvy, síce uznáva, že každý členský štát EÚ je sám zodpovedný za voľbu spôsobov a prostriedkov, ktoré považuje za najvhodnejšie z hľadiska presadzovania (vynucovania) komunitného práva na svojom území, zároveň však zdôrazňuje, že toto presadzovanie musí prebiehať prinajmenšom s takou intenzitou ako v prípade vnútroštátnych noriem.

571. Je tu ešte posledný typ zmluvných ustanovení, ktorými by sa dal zdôvodniť záujem EÚ na zhodnotení štátnych služieb u kandidáta z hľadiska ich súladu s princípmi demokracie a vlády zákona: Článok F Maastrichtskej zmluvy hovorí, že systémy vlády členských štátov sú založené na demokratických princípoch a že Únia rešpektuje základné práva v tej miere, v akej ich garantuje Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ako vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty EÚ.

### **2.3. Zakotvenie v práve a politikách Európskeho Spoločenstva**

572. Zavedenie veľkej väčšiny direktív a nariadení ES je založené na správnom výkone (exekutive) v nich obsiahnutých ustanovení zo strany administratívy toho ktorého člena EÚ. V súlade s európskymi zmluvami to musí byť potvrdené zo strany Komisie a eventuálne ESD v zmysle Článku 169 Zmluvy o ES, ktorý stanovuje konkrétny postup zdôrazňujúci úlohu Komisie ako “ochrancu týchto zmlúv”. Článok 177 tej istej zmluvy ďalej ustanovuje systém predbežných zásad týkajúcich sa výkladu komunitného práva a platnosti komunitných direktív, nariadení a rozhodnutí, ktorý prakticky dáva každej zainteresovanej osobe možnosť obrátiť sa v prípade sporu až na ESD. Túto možnosť často využívajú rôzne podniky a jednotlivci s cieľom brániť svoje práva proti národnej legislatíve a byrokraciám, čo môže viesť k odsúdeniu príslušného členského štátu v zmysle rozsudku ESD. Následne to môže viesť k reforme národnej legislatívy alebo reorganizácii verejnej správy, čo dokazujú aj prípady týkajúce sa vstupu cudzích štátnych príslušníkov do národných štátnych služieb.

573. Rozsah dôsledkov zavádzania komunitného práva pre národné štátne služby prostredníctvom uvedených mechanizmov sa konštantne zväčšuje. Na tomto mieste treba uviesť tri významné oblasti, ktorých sa to obzvlášť dotýka:

- všetky aspekty kontroly údajnej diskriminácie voči štátnym príslušníkom určitého národa v rámci slobody pohybu osôb, tovarov, služieb a kapitálu;
- direktívy týkajúce sa verejného obstarávania;
- právna ochrana hospodárskej súťaže, ktorá umožňuje kontrolu nad priamymi alebo nepriamymi štátnymi dotáciami súkromnému sektoru.

574. Zatiaľ čo posledné dve oblasti majú dopad hlavne na pracovné metódy štátnej služby a usporiadanie a fungovanie ministerských oddelení, agentúr, služieb v teréne a príslušných miestnych orgánov, prvá oblasť má stále hlbší priamy dopad na organizáciu a právnu úpravu národných štátnych služieb. Viacero relevantných príkladov perfektne ilustruje spôsoby a prostriedky, akými právo a inštitúcie Spoločenstva rozširujú svoje sféry vplyvu v záležitostiach, ktoré by sa na prvý pohľad mohli zdať nad rámec ich pôsobnosti.

575. Kým Článok 48(4) Zmluvy o ES hovorí, že sloboda pohybu pracovnej sily by sa nemala aplikovať na “zamestnanosť vo verejnej správe”, koncom sedemdesiatych rokov sa objavil veľmi zložitý problém výkladu tejto zmluvy: Mal daný členský štát slobodu definovať rozsah “zamestnanosti v [svojich] verejných službách” – obvykle prostredníctvom legislatívnej úpravy štátnej služby - a zúžiť takto oblasť aplikácie princípu voľného pohybu pracovnej sily napríklad v úsilí bojovať proti nezamestnanosti tým, že niektoré sektory budú rezervované len pre domácich štátnych príslušníkov? ESD dal odpoveď na túto otázku v podobe rozsudku zo 17. decembra 1980 (prípád 149/79, Komisia versus Belgicko). V zmysle tohto rozsudku sa pre účely rezervovania určitého pracovného postu pre domácich štátnych príslušníkov musí “zamestnanosť vo verejnej správe” presnejšie definovať ako zamestnanosť “charakteristická pre špecifické aktivity verejnej správy”, aby bol zahrnutý aj “výkon verejného práva a ochrana všeobecných záujmov daného štátu” alebo príslušných miestnych orgánov.

576. Tento rozsudok ESD odštartoval sériu reforiem zákonov o štátnej službe v členských štátoch EÚ: väčšina z nich sa rozhodla otvoriť “cudzím” štátnym príslušníkom tieto pracovné posty a kariérnu cestu v prípadoch, ktoré podľa ich vedomia nepredstavovali výkon špecifických ustanovení verejného práva alebo ochranu verejného záujmu, zatiaľ čo menšina členských štátov usúdila, že ich platná legislatíva je v súlade s kritériami stanovenými ESD. Vo všeobecnosti sa zdá, že 60 až 90 percent pracovných miest vo verejných službách v súčasných členských štátoch je dnes otvorených pre občanov všetkých členských štátov Únie. Vo veľkej miere je to výsledok vytrvalej aktivity zo strany Komisie prostredníctvom vyjednávania s členskými štátmi a niekedy i súdnou cestou.

577. Táto zmena týkajúca sa kritéria občianstva pri obsadzovaní určitých pracovných miest vo verejných službách vyvoláva sériu ďalších následkov pre štátnu službu, s ktorými sa všeobecne nepočítalo. Prvým následkom je záväzok postupne vytvoriť klasifikáciu pracovných miest a kariérnych postupov s cieľom rozhodnúť, či by tieto mali alebo nemali byť prístupné. Následne je treba podniknúť sériu krokov, ktoré majú zabezpečiť vzájomné uznávanie kvalifikácií a profesionálnych skúseností vo verejných službách, ktoré môžu viesť k prehodnoteniu existujúcich systémov odbornej prípravy a mobility. Ďalej je potrebné vytvoriť možnosti medzinárodnej mobility štátnych zamestnancov v rámci Únie: toto má dopad aj na organizáciu systému preradovania na iné pozície (angl. secondments), sociálneho zabezpečenia a penzijných programov.

578. V rámci EÚ síce neexistujú žiadne všeobecne rozšírené ustanovenia týkajúce sa štátnej služby či už v podobe direktív a nariadení alebo nejakých právne nezáväzujúcich nástrojov Spoločenstva typu “biele (či inak sfarbené) knihy”, dopad komunitného práva ES na právnu úpravu štátnej služby však vykazuje rastúci trend.

### **3. Dôsledky zavádzania všeobecných štandardov platných v členských štátoch EÚ na štátnu službu**

579. V širšom ponímaní platí, že štandardy týkajúce sa demokracie, vlády zákona a trhovej ekonomiky majú svoj dopad na štátnu službu v členských krajinách EÚ.

#### **3.1. Demokracia a neutralita štátnej služby**

580. Dopad princípov demokracie na štátnu službu je pomerne významný: počínajúc princípom rovnocenného prístupu podľa profesionálnych kvalít sa postupne rozširuje aj na ustanovenie o občianstve ako podmienke pre výkon služby, ďalej na zvláštne ustanovenia týkajúce sa etnických a kultúrnych menšín v krajinách, kde sa tieto oficiálne uznávajú, ale rovnako aj v oblasti transparentnosti personálnej politiky, kvality odvolacích (apelačných) procedúr a inštitúcií či v neposlednom rade aj neutrality štátnej služby.

581. Neutralita je fundamentálnou hodnotou moderných štátnych služieb a najmä štátnych služieb v členských štátoch EÚ. Je to zrejme dôsledok toho, že terajšie štandardy v otázke neutrality sa vyvíjali v rámci stáročného úsilia o formovanie demokratických štátnych služieb. Tento pojem zahŕňa súbor štandardov vo vzťahu k verejnosti, ktoré znamenajú, že pri výkone svojho úradu nemôžu štátni zamestnanci zohľadňovať ani svoje súkromné vzťahy, ani politické, náboženské či filozofické názory alebo dokonca robiť medzi ľuďmi rozdiely z hľadiska ich etnickej, rodovej či inej príslušnosti.

582. V rámci EÚ je neutralita štátnej služby obzvlášť dôležitou. Je absolútne nevyhnutné presadzovať zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ktorý je formulovaný v Článku 6 Zmluvy o ES. Vyjadrené s o niečo menej priamo: je rovnako nevyhnutné, aby národní štátni zamestnanci pri aplikácii komunitného práva nechali bokom svoje osobné názory – alebo názory svojej preferovanej politickej strany – týkajúce sa európskej integrácie.

583. Neutralita v praxi znamená, že dokonca aj pri odhalení prípadov protekcie v konaní jednotlivých štátnych zamestnancov, sú títo jednohlasne odsúdení. Vychádza to totiž zo samotného jadra etiky v štátnej službe. Asi najlepšou ilustráciou významu štandardov neutrality je skutočnosť, že ak sa aj vyskytne istá miera politizácie kariérneho či dokonca náborového postupu v niektorých členských štátoch EÚ, ako sú napr. Rakúsko, Belgicko alebo Nemecko – kde je také niečo predmetom ostrej kritiky zo strany verejnej mienky – tento typ politizácie nikdy nevedie k politizácii vzťahov voči verejnosti.

584. Štandardy neutrality je však veľmi ťažké vyjadriť v abstraktných termínoch, pretože neutralita sa často kombinuje so zodpovednosťou (podriadenosťou) voči voleným politikom. V demokraciách westminsterského typu ako v Británii, Francúzsku od konca 50. Rokov či Španielsku, politici a štátni zamestnanci majú dobre vyvinuté vedomie dôležitosti neutrality vďaka striedaniu rôznych politických strán vo vláde i opozícii. In konsociálnom type demokracií - ako sú Rakúsko, Belgicko alebo Holandsko – je neutralita viac výsledkom vzájomného dohľadu politických strán, ktoré niekedy ide cestou politizácie kariérneho či dokonca náborového postupu s cieľom zabezpečiť reprezentatívnosť štátnej služby. Z tohto dôvodu je veľmi dôležité v rámci hodnotenia neutrality rozlišovať medzi politizáciou štátnej služby smerom dovnútra a smerom k verejnosti.

585. Porušenie neutrality vo vzťahu k verejnosti je v súčasnosti hlavne dôsledkom korupcie, proti ktorej je treba bojovať veľmi razantným spôsobom. Vývoj posledných rokov prináša nárast počtu odhalených prípadov korupcie vo viacerých krajinách EÚ. Ťažko povedať, či to znamená, že rastie výskyt korupcie ako takej alebo že sa rozvíja odmietavý postoj voči nej zo strany verejnej mienky. V každom prípade to však znamená, že neutralita musí viac ako kedykoľvek predtým stáť v centre systémov, pravidiel a procedúr vzťahujúcich sa na štátnu službu.

### **3.2. Vláda zákona ako základ modernej verejnej správy**

586. ES je často prezývané “právnym spoločenstvom” (*Legal Community - Communauté de droit - Rechtsgemeinschaft*) s odvolávaním sa “právny štát” (*Legal State - Etat de droit - Rechtsstaat*), ktorý je kontinentálnym prekladom anglického “Rule of Law” – vlády zákona. V moderných spoločnostiach založených na vláde zákona rastie potreba predvídateľnosti a rovnosti pokiaľ ide o spôsob, akým zamestnanci v štátnych službách zaobchádzajú s občanmi a firmami. Je to jeden z hlavných dôvodov pre profesionalizáciu štátnej služby a zároveň jeden zo spoločných znakov verejnej správy weberovského a post-weberovského typu.

587. Treba zdôrazniť, že v rámci ES zašiel proces integrácie právnych systémov oveľa ďalej ako ostatné formy integrácie – týka sa to tak regulačných opatrení zo strany Komisie a Rady ako aj tlaku zo strany práva tvoreného ESD. Najnovší vývoj v rámci spolupráce v oblasti súdnictva a vnútorných vecí môže posunúť tento proces iba ďalej. Práve z tohto dôvodu treba venovať zvláštnu pozornosť všetkým aspektom, ktoré spájajú štátnu službu s vládou zákona. Znamená to, že štátna služba by nemala fungovať ako sieť osobných, sociálnych, straníckych či dokonca nacionalistických vzťahov, ale ako systém implementácie procedúr vzťahujúcich sa k jasne deklarovaným cieľom a presadzovania právne zaväzujúcich pravidiel. To je jeden z hlavných dôvodov, prečo je potrebné mať k dispozícii špecifický súbor pravidiel upravujúcich štátnu službu.

588. Spolu s profesionalizáciou štátnej služby vláda zákona zahŕňa existenciu, fungovanie a rozvoj niekoľkých rozličných typov dohľadu nad výkonom štátnej služby. Asi najdôležitejšou v rámci všetkých členských štátov EÚ je interná kontrola výkonu štátnej služby – hoci v literatúre sa o nej veľmi často nehovorí. Hlavným nástrojom internej kontroly je tradične hierarchia, v rámci modernizácie verejnej správy však existujú významné snahy zmenšiť vzdialenosť medzi úradníkmi, ktorí prichádzajú do priameho styku s verejnosťou alebo pracujú s úradnými záznamami, a vrcholom hierarchie a tiež nahradiť permanentné ex-ante detailné zásahy zhora príležitostnou ex-post evaluáciou založenou na cieľoch a výstupoch.

589. Špecifická forma internej kontroly, ktorá je rozšírená len vo Francúzsku a Španielsku a ktorá berie na seba podobu špecializovaných kariérnych pozícií v štátnej službe - tzv. inšpekčných “zborov” – by sa eventuálne mohla uplatniť aj v rámci výkonu spoločných politík. Existuje tiež tendencia vykonávať audit – nielen vo sfére finančnej – či už zo strany špecializovaných verejných inštitúcií ako sú Dvory audítorov, ktoré stále viac kooperujú medzi sebou alebo s Európskym dvorom audítorov v Luxemburgu, alebo zo strany súkromných audítorských firiem.

590. Vo všetkých členských štátoch EÚ sa rozvíja súdna kontrola štátnej služby. Súdne posúdenie administratívneho konania špecializovanými správnymi súdmi (v duchu tradície spoločnej pre krajiny ako Francúzsko, Nemecko či ostatných ako napr. Švédsko) alebo bežnými súdmi (podľa inej tradície, ktorá spoločná Veľkej Británii a Dánsku) je stále na vyššom stupni rozvoja a podnikajú sa tiež určité kroky smerom k aproximácii správneho práva členských štátov EÚ najmä v podobe výmeny informácií medzi sudcami, profesionálnymi právnikmi a akademikmi. Vplyv práva ES na národné správne právo stále rastie. Tento pohyb významne prispieva k rozvoji aspektov vzťahujúcich sa na princíp vlády zákona v usporiadaní a fungovaní štátnych služieb. Možno pozorovať aj rastúci sklon kontrolovať výkon štátnej služby prostredníctvom trestného práva a bremena osobnej zodpovednosti štátnych zamestnancov; tento prostriedok kontroly, ktorý sa po dlhé desaťročia uplatňuje len vo Švédsku od začiatku 19. storočia, sa stále viac využíva a zároveň posilňuje prioritu princípu legality pred princípom hierarchie v rámci činnosti administratívy.

591. V neposlednom rade sa rozvíja mimosúdna kontrola výkonu štátnej služby: vo väčšine členských štátov EÚ zaviedli inštitút typu ombudsmana najmä s cieľom rýchleho a pružného zásahu v prípadoch chybných administratívnych rozhodnutí tam, kde nejde o porušenie zákona alebo kde sa súdne opatrenie ukazuje ako neprimerané.

### 3.3. Verejný manažment v trhovej ekonomike

592. Aj keď sa už v súčasnosti buduje druhý a tretí pilier<sup>39</sup> EÚ a *acquis communautaire* sa už neobmedzuje len na úpravu podmienok fungovania vnútorného trhu, ale zahŕňa tiež stále rastúce množstvo spoločných politík, vnútorný trh pravdepodobne po dlhú dobu ešte zostane hlavným jadrom procesu európskej integrácie. Preto platí, že dopad princípov trhovej ekonomiky na prácu, organizáciu a fungovanie štátnej služby nebude mať len rastúci trend, ale bude sa tak navyše diať spôsobom, ktorý bude stále viac spoločný rôznym členským štátom EÚ. Výmena informácií a skúseností medzi štátnymi službami je stále intenzívnejšia a stále viac procedúr a spôsobov výkonu politík sa rozvíja v rámci spoločného úsilia národných a európskych štátnych zamestnancov.

593. Dôležitosť kvalitnej štátnej služby v rámci medzinárodnej konkurencie dnes uznáva stále viac vlád a medzinárodných organizácií, čo platí obzvlášť pre európske inštitúcie. Kým mnohí ekonómovia majú stále tendenciu porovnávať hlavne váhu verejných výdavkov, komplexnejší prístup počíta aj s kvalitou štátnej služby. Zlepšenie tejto kvality s cieľom vyhnúť sa chybám riadenia a pozdvihnúť úroveň zákaznickej orientácie a nákladovej efektívnosti sa chápe ako jeden zo spôsobov vytvárania konkurenčnej výhody európskych krajín v rámci prilákania zahraničných investícií a tiež podpory národných podnikov. V rámci ES sa toto v najbližších rokoch stane jedným z hlavných nástrojov národnej vlády v rámci podpory podnikania, pretože ide o jeden zo zriedkavých typov opatrení, ktoré nemožno klasifikovať ako "pomoc poskytnutá štátom", ktorú zakazuje Článok 92 a ďalšie ustanovenia Zmluvy o ES.

---

<sup>39</sup> Opatrenia tzv. druhého piliera sa týkajú spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, kým tzv. tretí pilier zahŕňa súdnictvo a vnútornú politiku.

### **3.4. Dôsledky vstupu a participácie v EÚ pre štátnu službu v členských štátoch**

594. Vstup do EÚ bude mať dopad na štátne služby kandidátskych a nových členských krajín EÚ nielen kvôli dôsledkom spojeným s členstvom v skupine štátov EÚ, ktoré zdieľajú rovnaký prístup k hodnotám demokracie, vlády zákona a trhovej ekonomiky. Bude to mať aj oveľa priamejší dopad minimálne v troch oblastiach, kde treba rátať so dôkladnou a včasnou prípravou

595. Štátne služby kandidátskych štátov sa budú musieť pripraviť na všetky aspekty voľného pohybu pracovnej sily v rámci verejnej služby s možnosťou výnimky v prípade obmedzeného počtu funkcií. Budú musieť zaviesť presné a podrobné kritériá, aby sa dalo presne určiť, ktoré pozície alebo kariéry v štátnych službách si budú chcieť ponechať pre svojich štátnych príslušníkov. Budú musieť vytvoriť systémy pre vzájomné uznávanie profesionálnych kvalifikácií – dokonca aj pre pozície a kariéry rezervované pre domácich štátnych príslušníkov, keďže títo budú mať právo študovať v zahraničí. V prípade pozícií, ktoré budú otvorené aj pre “cudzích” štátnych príslušníkov, sa bude musieť rozhodnúť, či by sa mal uplatniť nejaký špeciálny postup pre cudzincov - s cieľom vyhnúť sa možnosti diskriminácie – alebo nemal, a tiež zabezpečiť, aby bol systém súdnej kontroly dostupný aj pre všetkých kandidátov na pozície v štátnych službách.

596. Budú musieť prispôsobiť svoj systém laterálnej (jednostrannej) mobility, podmienok služobného postupu, sociálnej ochrany a odchodu do dôchodku pracovníkov v štátnej službe smerom k potenciálnemu rozvíjaniu mobility štátnej služby s ostatným členskými štátmi a inštitúciami EÚ. Keďže sú to aspekty, v ktorých je úprava na základe *acquis communautaire* stále veľmi obmedzená, mali by sa aktívne zapojiť do procesu vzájomnej výmeny informácií medzi štátnymi službami v rámci ES – okrem iného aj na úrovni ministrov zodpovedných za štátnu službu – ešte pred začiatkom rokovaní o vstupe. Znamená to, že je v rámci existujúcej štátnej služby potrebné veľmi rýchlo prideliť konkrétnu zodpovednosť za rozvoj aktivít v tomto smere.

597. V neposlednom rade je potrebné podporiť proces prípravy na účasť v procese rozhodovania a implementácie direktív, nariadení a projektov EÚ najmä v rámci programu technickej pomoci.

### **3.5. Vplyv tradícií a reforma systému štátnej služby**

598. Kým na jednej strane sa rozvíja tendencia vzájomného približovania štátnych služieb členských štátov EÚ, s ktorými by sa vlády kandidátskych krajín mali zosúladiť, na druhej strane ostávajú významné rozdiely medzi štátnou službou rôznych členov EÚ – dokonca aj v prípade tých historicky najstarších ako majú krajiny Beneluxu, Francúzsko, Nemecko a Taliansko – hlavne vplyvom rôznych národných tradícií a rozdielov v tempe a prioritách prebiehajúcej reformy štátnej služby. Tento fakt sa bude musieť prirodzene zohľadňovať aj v prípade kandidátskych krajín.

599. V rámci hodnotenia budú štandardy použité pre porovnávanie pravdepodobne vysoké: nebude možné využiť súčasné neúspechy členských štátov EÚ pri argumentácii, že EÚ by sa predsa dokázala vyrovnáť so začlenením slabo organizovaných systémov štátnej služby; platí

práve opak, že totiž skúsenosti s rokovaniami o vstupe v predchádzajúcich kolách rozširovania asi prinútiť niekoľko členov EÚ k zaujatiu oveľa striktniejšieho postoja ako v niektorých minulých prípadoch. Na druhej strane by sa však príliš rigidný postoj mohol chápať ako pokrytecký spôsob brzdenia vstupných rokovaní.

600. Riešenie tejto dilemy musí kráčať v troch líniách:

- V prípade niektorých aspektov – hlavne tých, ktoré sa týkajú voľného pohybu pracovnej sily vo verejnom sektore – sa do zmlúv o vstupe zakotvia príslušné prechodné obdobia. Tieto by mali byť viazané na súbor kritérií, ktoré by sa mohli využiť ako reformné ciele s príslušným harmonogramom ich plnenia;
- V prípade tých ostatných aspektov by sa mal dôraz klásť na technickú pomoc v priebehu i po skončení rokovaní. Pozitívne skúsenosti z 80. a 90. rokov – okrem iného aj v oblasti využívania štrukturálnych fondov - by sa dali v tomto kontexte celkom dobre využiť;
- Vo všeobecnejšej rovine by mali diskusie medzi Komisiou, členskými štátmi EÚ a kandidátskymi krajinami viesť načrtnutie určitej širšej línie s cieľom stanoviť požiadavky pre naplnenie cieľov európskej integrácie a konkrétnejšie cieľov EÚ a ES z hľadiska štandardov výkonu štátnej služby.

#### **4. Charakteristiky systémov štátnej služby fungujúcich v členských štátoch EÚ**

601. Táto časť sa pokúsi o načrtnutie tých aspektov, ktoré by mali byť predmetom úvah o reforme štátnej služby v rámci integrácie EÚ. Ponúka konkrétne ilustrácie z rozličných členských štátov EÚ. Nejde v nich o predpisovanie žiadnych receptov, ale o poskytnutie určitých príkladov pre porovnanie a tiež možných zdrojov inšpirácie.

##### **4.1. Definícia štátnej služby**

602. Neexistuje definícia štátnej služby, ktorá by bola spoločná všetkým členským štátom EÚ. Sleduje sa síce rovnaký účel, ale s použitím rozličných riešení. Hlavnými otázkami sú, či zamestnanci vlády sa musia riadiť bežnou občianskoprávnou a pracovnoprávnou legislatívou alebo špecifickým súborom pravidiel s možnou kontrolou ich dodržiavania zo strany špecifických súdov – “správnych súdov” alebo “súdov pre štátnu službu” - a či by sa tieto pravidlá mali aplikovať homogénnym alebo diferencovaným spôsobom. Zdôvodnenie týchto otázok by malo mať oporu v ústavnoprávnej úprave týkajúcej sa štátnej služby, ktorá obvykle odráža širšiu koncepciu vlády zodpovedajúcej demokratickým princípom. Túto koncepciu možno spájať s nevyhnutnosťou vytvárať kvalitné personálne zabezpečenie, kontinuitu a stabilitu vládnej zamestnanosti a so špecifickými záväzkami vyplývajúcimi s výkonom verejnej mocenskej authority, využívania verejných peňazí atď.

603. Vo všetkých členských krajinách EÚ platí, že množstvo vládnych zamestnancov sa musí riadiť súborom špecifických pravidiel, ktoré sa odlišujú od bežných zmluvných pracovných vzťahov: títo zamestnanci sú obyčajne definovaní ako “civil servants”, “fonctionnaires”, “Beamte”, “public servants” (v Írsku) atď. Vďaka tomu sa rozsah štátnej služby od krajiny ku krajine značne odlišuje.

604. Vo väčšine členských štátov EÚ (vrátane takých rozdielných krajín ako Grécko, Francúzsko, Írsko, Holandsko alebo Švédsko) vládni zamestnanci – nech už sú títo zamestnaní centrálnou vládou alebo príslušnými miestnymi úradmi – sú zamestnancami v štátnych službách s možnou výnimkou v prípade dočasného zamestnania, ktoré je často rovnako upravené špeciálnymi ustanoveniami verejného práva. V o niečo menšom počte krajín je len časť stálych zamestnancov vlády pracovníkmi v štátnych službách. V Nemecku sa tradične rozlišuje medzi pracovnými pozíciami spojenými s výkonom verejnej moci, ktoré sú obsadzované pracovníkmi v štátnych službách/štátnymi zamestnancami podľa ústavných princípov (okolo 40 percent vládnych zamestnancov), a ostatnými funkciami, ktoré môžu byť obsadzované personálom podľa ustanovení súkromného a pracovného práva. Vo Veľkej Británii existuje tradičný rozdiel medzi zamestnancami miestnej vlády (angl. local government employees), ktorí podliehajú bežnému pracovnému právu, a štátnymi zamestnancami (angl. civil servants), t.j. zamestnancami národnej vlády riadiacimi sa pravidlami prijatými exekutívou ako “royal prerogative” (kráľovské privilégium). Niektoré krajiny striedajú rôzne modely ako Dánsko za posledných tridsať rokov alebo Taliansko v dôsledku radikálnej reformy z roku 1993: v súčasnosti len niekoľko tisíc vyšších štátnych úradníkov sa v Taliansku riadi zvláštnou legislatívnou úpravou štátnej služby, všetkých ostatných vlada zamestnáva na základe občianskoprávných zmlúv.

605. Akákoľvek cesta bude zvolená, stále ostáva priestor pre konkrétnejšiu právnu úpravu určitých skupín štátnych zamestnancov alebo podmienok (aspektov) zamestnanosti vo vládnych službách. Vo Francúzsku sa rozlišuje medzi štátnymi zamestnancami, ktoré zamestnáva národná vláda, ďalej “územnými štátnymi zamestnancami”, ktoré zamestnávajú príslušné miestne alebo regionálne orgány územnej štátnej správy, a “nemocničnú štátnu službu”. V Nemecku má tak federácia ako aj všetkých 16 spolkových krajín svoj vlastný zákon o štátnej službe. V Taliansku sú všetky aspekty zamestnávania vládneho personálu regulované na základe občianskeho práva a kolektívneho vyjednávania, avšak nábor pracovníkov na základe konkurzu (*concorso*), ktorý je tu ústavným princípom, je predmetom samostatnej zákonnej úpravy.

606. Zvláštnu pozornosť treba venovať rozdielu medzi štátnou službou a politickými funkciami. Volení zástupcovia administratívy a zástupcovia priamo zodpovední parlamentu nie sú považovaní za štátnych zamestnancov: tí sú buď členmi parlamentu a vlády alebo prednostovia autonómnych správnych orgánov. Prípád zamestnancov, ktorých priamo vyberajú a vymenúvajú ministri, je o niečo zložitejší. Najbežnejším riešením je to, že sa stále pracovné pozície obsadzujú štátnymi zamestnancami či dokonca títo majú zvláštne právne postavenie, vďaka ktorému ich vláda najímať a prepúšťať podľa vlastného uváženia: to je prípad najvyšších ministerských postov vo Francúzsku (*emplois á discrétion du gouvernerrient*) a v Nemecku (*politische Beamte*) na rozdiel od Veľkej Británie, kde neutralita štátnej služby už tradične znamená, že aj stáli sekretári (tajomníci) sú považovaní za úplne neutrálnych štátnych zamestnancov. Nestále (nepermanentné) pozície typu zvláštnych poradcov ministra alebo členov “kabinetov” – v podobe, v akej existujú v Belgicku, Francúzsku alebo na úrovni Európskej komisie – sa obvykle považujú za politické nominácie, na ktoré sa pravidlá úpravy štátnej služby nevzťahujú. Napríklad vo Francúzsku to nevylučuje možnosť preradenia štátnych zamestnancov na takéto politické miesta.

607. Komunitné právo nemá žiadny priamy dopad na definíciu štátnych služieb členských štátov EÚ. Právo tvorené ESD týkajúce sa Článku 48(4) sa vzťahuje iba na otázku štátnej



príslušnosti ako podmienky pre získanie zamestnania v štátnej službe. Hoci Komuniké Európskej komisie z roku 1988 považuje vzdelanie za jeden zo sektorov, ktorý má byť otvorený cudzím štátnym príslušníkom, EK nikdy nežiadala členské štáty o zmenu ich podmienok zamestnanosti v tomto smere: vo väčšine krajín ako Belgicko, Francúzsko, Nemecko, Írsko alebo Španielsko sú učitelia z verejných inštitúcií (škôl a univerzít) považovaní za štátnych zamestnancov, hoci často predstavujú viac ako polovicu celkového počtu štátnych zamestnancov. Napriek tomu majú evidentne špecifické podmienky zamestnania v rámci všeobecnej úpravy štátnej služby, nech už ide len o pracovný čas a dovolenku. Ďalej platí, že vo všetkých krajinách, kde sú sudcovia považovaní za štátnych zamestnancov, je ich činnosť upravená zvláštnymi ustanoveniami garantujúcimi ich nezávislosť.

#### **4.2. *Pramene práva***

608. Pramene právnej úpravy podmienok zamestnanosti v štátnej službe sú vo výlučnej kompetencii jednotlivých členských štátov. Podľa rôznych ústavnoprávnych ustanovení existuje možnosť voľby medzi úpravou v podobe zákona o štátnej službe (Vo Francúzsku, Nemecku či Írsku ide o nevyhnutnosť) a inými štatutárnymi nástrojmi (v Spojenom kráľovstve pravidlá vzťahujúce sa na štátnu službu – ak nejaké platia – majú formu “orders in council” – nariadení prijatých v rade) či dokonca interných pravidiel rôzneho stupňa právnej záväznosti.

609. Pokiaľ ide o voľný pohyb pracovníkov, je podľa komunitného práva nevyhnutné spoliehať sa na právne zaväzujúce nástroje, no v prípade ďalších “slobôd pohybu” majú relevantnosť iba vnútroštátne právne princípy. Vo väčšine prípadov (s výnimkou Spojeného kráľovstva) sa všetky záležitosti vzťahujúce sa na politický status štátnych zamestnancov ako občanov štátu riešia aktmi parlamentu, kým záležitosti spojené s manažmentom štátnej služby možno vo viacerých krajinách upravovať vládnymi štatutárnymi nástrojmi. Hlavným kritériom výberu – okrem vplyvu špecifických ústavných tradícií – je čitateľnosť a otvorenosť rozhodovacieho procesu. To je práve dôvod, prečo mnohé krajiny uprednostňujú všeobecný zákon o štátnej službe, kým iné využívajú vládne štatutárne nástroje po intenzívnych konzultáciách s odborovými zväzmi a profesnými združeniami. V mnohých krajinách je rozdiel medzi všeobecnými princípmi aplikovateľnými na celý systém štátnej služby, ktoré sú stanovené zákonom parlamentu, a špecifickými pravidlami zavedenými prostredníctvom štatutárnych nástrojov aplikovateľných len na zvláštne skupiny štátnych zamestnancov.

610. Vo väčšine krajín existuje tendencia ku kodifikácii, treba však poznamenať, že kodifikácia ešte neznamená právne zaväzujúcu silu: tradičný “Estacode” (angl. established code alebo zaužívaný kódex – pozn. prekladateľa) britskej štátnej služby obsahoval najmä opis práv, povinností a procedúr majúc pritom silu etického kódexu. Ďalšou pomerne rozšírenou tendenciou je stanovovať podmienky zamestnanosti na základe kolektívneho vyjednávania; v závislosti od ústavných a iných právnych princípov je výsledok vyjednávania zaväzujúci samotnou platnosťou kolektívnej zmluvy, ako je tomu v Taliansku, alebo musí byť konsolidovaný zákonom alebo nižšou (delegovanou) legislatívou.

611. V prípade kandidátskych štátov by sa evidentne mala zvláštna pozornosť v rámci hodnotenia venovať prechodným ustanoveniam, keďže väčšina vlád bude viesť rokovania o vstupe súčasne s realizáciou reformy štátnej služby.

### 4.3. *Povinnosti a práva*

612. Prevažná časť zákonov týkajúcich sa štátnej služby sa obvykle venuje úprave povinností a práv štátnych zamestnancov. Neexistuje súhrnný a homogénny zoznam práv a povinností, ktorý by bol spoločný pre všetky členské štáty EÚ. Je potrebné venovať zvláštnu pozornosť nie len formulácii týchto práv a povinností – najmä za účelom čitateľnosti, ktorá znamená, že je treba uprednostniť štatutárne nástroje pred internými praktikami a právom tvoreným súdmi – ale najmä prostriedkom presadzovania (vynucovania), ktoré sa od princípu k princípu značne odlišujú. Veľmi užitočným postupom pre tento účel je nielen rozlišovať medzi právami a povinnosťami, ale najmä medzi povinnosťami voči verejnosti a povinnosťami voči úradu.

#### 4.3.1. *Povinnosti voči verejnosti*

613. V podmienkach modernej štátnej služby by mali byť povinnosti voči verejnosti tými prvoradými – platí to dokonca aj vtedy, keď to nie je obvykle priamo formulované v zákonoch upravujúcich štátnu službu. Medzi tie najpoprednejšie, s ktorými sa v tejto súvislosti stretávame, patrí povinnosť byť nestranný, povinnosť odpovedať na otázky a poskytnúť informácie v kombinácii s povinnosťou dodržiavať profesionálnu diskretnosť pokiaľ ide o informácie týkajúce sa jednotlivcov a napokon povinnosť neuposlúchnuť protizákonné príkazy.

614. Posledne spomínanej povinnosti sa venovala zvláštna pozornosť nielen v rámci zákonov upravujúcich štátnu službu vo všeobecnosti, ale veľmi často aj v rámci trestných zákonníkov najmä po skúsenostiach s fašistickými a nacistickými režimami a norinberskými procesmi. Záruky jej dodržiavania spočívajú hlavne v zabezpečení prístupu verejnosti a štátnych zamestnancov samotných k rozhodcovským a administratívnym súdom - v prípade nutnosti za pomoci tlaku verejnej mienky.

615. Tie prvé - veľmi rozšírené v rámci švédskej tradície - sa dostávajú do centra pozornosti len v posledných desiatich až dvadsiatich rokoch. Neustále však sem-tam kolidujú s legislatívou upravujúcou štátne tajomstvá (ako je tomu v prípade Spojeného kráľovstva) alebo vo všeobecnejšej rovine s tradíciou spojenou s ochranou štátneho tajomstva spoločnou pre väčšinu členských štátov EÚ s výnimkou severských krajín. Presadzujú sa cez účinné systémy prístupu k oficiálnym dokumentom a všeobecne prostredníctvom zapojenia médií do činnosti vlády. Pod tlakom severských krajín EÚ venuje tomuto aspektu stále viac a viac pozornosti.

#### 4.3.2. *Povinnosti voči svojmu úradu*

616. Vo väčšine členských štátov EÚ sú tými známejšími povinnosťami voči svojmu úradu.

617. Vo väčšine krajín je tou prvou povinnosťou štátneho zamestnanca venovať celý svoj pracovný čas a kapacitu výkonu svojho úradu (služby). Môže sa tak diať v kombinácii s obmedzenými možnosťami práce mimo úradu (napr. ako vzdelávací inštruktor či literárny tvorca), tieto možnosti však musia byť veľmi úzko a jasne vopred vymedzené. Tie členské štáty EÚ – ide o niektoré stredomorské krajiny – ktoré akceptujú možnosť výkonu aj iných profesionálnych aktivít mimo úradných hodín (obyčajne s cieľom kompenzovať nízke platy

vo verejnom sektore) prišli k poznaniu, že práve to bolo veľmi dôležitou príčinou nízkej kvality verejnej správy. Odporúča sa vyhnúť takejto možnosti dokonca aj v prípade vládnych zamestnancov na polovičný pracovný úväzok. Presadzovanie týchto princípov môže byť jednoduché a automatické, akonáhle sa tieto dobre etablujú v praxi, vyžaduje zvláštne úsilie a zvyčajne aj metódy externého auditu a kontroly s cieľom zväčšiť efektívnosť a vyhnúť sa takým javom, ako sú interné rozpory v rámci úradu.

618. Ostatné povinnosti voči úradu sa viažu hlavne na nevyhnutnosť zaručiť lojálnosť voči krajine, verejným inštitúciám a momentálnej vláde ako aj na podriadenie sa hierarchii. Tieto povinnosti sa obvykle presadzujú prostredníctvom disciplinárnych postupov a sú limitované demokratickými právami a disciplinárnym postupom samotným.

619. Spomedzi tých nedávno zavedených povinností štátneho zamestnanca niektoré krajiny zdôrazňujú povinnosť profesionálne sa vzdelávať a adaptovať sa na nové pracovné podmienky. Malo by sa to zohľadňovať najmä v súvislosti so vstupom do EÚ.

620. Pokiaľ ide o povinnosti voči úradu jasnosť ich formulácie je tu základným predpokladom, ktorý sa však môže naplniť iba v kontexte účinného manažmentu ľudských zdrojov s cieľom vyhnúť sa javu organizačnej zotrvačnosti tak veľmi typického pre väčšinu veľkých byrokrácií, nech už ide o verejné alebo súkromné organizácie.

#### 4.3.3. *Práva*

621. Práva štátnych zamestnancov sú podstatnou súčasťou legislatívy upravujúcej štátnu službu, ktorá je produktom úsilia o demokratizáciu fungovania verejnej správy. Treba na ne hľadieť jednak ako na určité podnety a jednak ako na súčasť demokracie a vlády zákona. Možno rozlíšiť niekoľko kategórií týchto práv.

622. Štátni zamestnanci disponujú právami ako občania štátu. Hoci všeobecnou tendenciou je ponechať štátnym zamestnancom rovnaké práva, ako majú všetci ostatní občania, určité obmedzenia sú v niektorých krajinách považované za normálne. Neakceptuje sa žiadne obmedzenie práva na rovnocenné zaobchádzanie, čo znamená, že buď sa formou zákona o štátnej službe zakáže akákoľvek diskriminácia a vytvorí sa systémy pre jeho presadzovanie, alebo sa na zamestnanosť v štátnych službách musí aplikovať všeobecná anti-diskriminačná legislatíva.

623. Vo všeobecnosti sa sloboda politických názorov zaručuje, vyžaduje sa však istá skromnosť pokiaľ ide o formu a tón. Niektoré krajiny obmedzujú právo na štrajk - napríklad v Nemecku majú štátni zamestnanci úplný zákaz štrajkovať – jeho výkon sa však umožňuje zamestnancom vo verejných službách. Niektoré krajiny taktiež obmedzujú možnosť účasti na politických aktivitách – týka sa to napríklad Veľkej Británie, kde vyšší štátni zamestnanci majú členstvo v politických stranách zakázané a kde každý štátny zamestnanec musí pred kandidatúrou vo voľbách na svoj úrad rezignovať. V ostatných krajinách však platí, že štátni zamestnanci môžu nielen úplne participovať na politickom živote, ale tešia sa tu aj obzvlášť priaznivej situácii, keďže sa po opustení politického postu automaticky vracajú do štátnej služby – týka sa to Francúzska, Nemecka a Španielska, kde mnohí členovia parlamentu a poprední politici sú vlastne štátnymi zamestnancami dočasne uvoľnenými z úradu.

624. Štátni zamestnanci disponujú svojimi právami aj ako zamestnanci: pracovné podmienky, platy, dovolenky, pracovné voľno atď. musia byť tiež predmetom riadnej (právnej) úpravy rovnako ako aj účasť v odboroch a na fungovaní partnerských inštitúcií. V mnohých prípadoch sa to môže riešiť prostredníctvom odkazu na ustanovenia pracovného práva alebo kolektívnej zmluvy, dokonca aj keď je to pomerne často špecifikované priamo v zákone o štátnej službe. Aj keď je dosť ťažké robiť v tomto smere nejaké všeobecne tvrdenia, platí, že v členských štátoch EÚ sú rozdiely v platoch medzi štátnou službou a podnikovou sférou pomerne malé a obvykle sa znižujú. V niektorých krajinách sú určité úrovne organizačnej hierarchie platené lepšie ako ich protějšok v súkromnom sektore, avšak v ostatných krajinách tomu tak nie je.

625. Tradičnou otázkou je, či by mali byť verejným zamestnancom priznané nejaké zvláštne práva odlišujúcich sa od tých, ktoré majú zamestnanci v súkromnom sektore, konkrétne napr. právo na stále zamestnanie. Okrem špecifických ustanovení týkajúcich sa skúšobných lehôt alebo dočasných pracovných pozícií väčšina vlád štátov EÚ vymenúva štátnych úradníkov na dobu neurčitú zhora ohraničenú iba odchodom do dôchodku, čo by sa mohlo predstavovať určitú formu funkčného obdobia. Je však potrebné zdôrazniť, že zákony o štátnej službe počítajú aj s možnosťou výpovede zo zamestnania z disciplinárnych dôvodov, čo sa aj pomerne často praktizuje, a že v mnohých prípadoch existuje tiež zákonná možnosť prepustiť štátneho zamestnanca, či už z dôvodu jeho neschopnosti adaptovať sa na pracovné miesto alebo z dôvodu zavádzania určitých zmien v štruktúre verejnej správy. Avšak v praxi väčšiny krajín možno pozorovať snahu vyhýbať sa takýmto krokom – či už z dobrých alebo zlých dôvodov.

626. Zvláštnu pozornosť treba venovať ochrane pracovníkov v štátnej službe pred útokmi zo strany verejnosti. V niektorých situáciách sa nepriateľský postoj voči vláde obracia priamo na štátnych zamestnancov, ktorí sa tak stávajú obetnými baránkami politického boja. Nutnosť poskytnutia ochrany je v tomto zmysle evidentná. Keďže je však rovnako ťažké oddeliť od seba prípady zlyhania administratívy nezávisle od kvalítne odvedenej práce zo strany štátnych zamestnancov a prípady, v ktorých je štátny zamestnanec sám jednou z príčin administratívneho zlyhania, je potrebné rozvinúť taký systém, ktorý povedie k náprave cestou prevzatia záväzku na pleciah celých inštitúcií bez súčasného zbavenia zodpovednosti v nej zamestnaných štátnych úradníkov. Zákon o štátnej službe môže ustanoviť iba právo na takúto ochranu a povinnosť dokončiť prácu najlepším možným spôsobom. Ostatné je treba doriešiť cestou prispôsobenia správneho práva v oblasti verejnej zodpovednosti na jednej strane a zároveň prostriedkami moderného manažmentu na strane druhej.

#### **4.4. Nábor pracovníkov**

627. Všetky členské štáty EÚ uznávajú princíp rovnocenného prístupu podľa profesionálnych kvalít ako smerodajný pre nábor pracovníkov do štátnych služieb. V niektorých krajinách je dôraz kladený na kvalitu, a na rôzne náborové techniky sa potom hľadí ako na spôsob, ktorým sa majú získať najlepší kandidáti na voľné pracovné miesta; v ostatných krajinách sa viac zdôrazňuje rovnosť, keďže výkon štátnej služby sa považuje za veľmi významné občianske právo. Takmer vo všetkých krajinách okrem Holandska a niektorých severských krajín sa systémy náboru pracovníkov rozvinuli ako reakcia na politický či sociálny protekcionizmus alebo nepotizmus, a preto obsahujú rôzne procedúry pre zabezpečenie rovnosti, ktoré sa niekedy vnímajú ako ťažkopádne a rigidne.

628. Len v jedinej krajine – Holandsku – nábor do štátnej služby v užšom zmysle vyššie uvedenej definície je založený na individuálnom výbere šéfa toho oddelenia, kde je treba zaplniť voľné miesta. Na druhej strane platí, že vo väčšine krajín je nábor založený na slobodnom výbere spomedzi pracovníkov vlády, ktorí nie sú štátnymi zamestnancami, ale napríklad v Taliansku platí ústavný princíp, podľa ktorého každý nábor vládných zamestnancov bez ohľadu na ich právne postavenie musí mať formu súťaže (konkurzu).

629. Nemecko je spolu s Holandskou výnimkou, keďže ani tam sa nepraktizujú konkurzy, platí však, že výber nie je úplne slobodný, pretože kandidáti na prácu v štátnej službe musia prejsť veľmi náročnými štátnymi skúškami (Staatsexamen), ktoré sa od konkurzného pohovoru odlišujú len tým, že nie je vopred stanovený počet ľudí, ktorí majú byť prijatí. Všetky ostatné krajiny praktizujú konkurzný výber – hoci v rôznych podobách. Pokiaľ ide o Španielsko, je veľmi užitočné rozlišovať medzi “competicion” a “concurso”. V prípade “competicion” sú kandidáti vyberaní nezávislou jury prostredníctvom pohovorov, ktorých jedna časť má písomnú podobu a jej cieľom je urobiť prvý výber spomedzi anonymných kandidátov s cieľom garantovať tak nestrannosť výberového konania. V prípade “concurso” sú kandidáti vyberaní priamo na základe predloženého spisu (prihlášky) a osobného pohovoru, čím sa ponecháva priestor pre protekcionizmus ale tiež aj pre možnosť uskutočnenia lepšie prispôsobenej voľby. Vo väčšine ostatných krajín väčšina výberových konaní bez ohľadu na to, či sa nazývajú “concours” alebo “concorso” atď., kopírujú model “competicion”, zatiaľ čo stále obvykle zostáva priestor pre náborov typu “concurso” nesúcich rovnaký názov “concours”. Zvládnutie prvej kategórie je oveľa manažérskejšie ako tej druhej, je to však jediný účinný spôsob, ako sa dá zabrániť protekcionizmu.

630. Vo väčšine členských štátov EÚ existujú rozvinuté systémy odvolávania sa voči náborovým rozhodnutiam a prípady tohto druhu predstavujú štatisticky veľmi významnú časť práva tvoreného súdmi v oblasti štátnej služby. Právo EÚ tu má určitý vplyv. Pokiaľ sa nábor pracovníkov týka pozícií alebo možností kariéry prístupných pre cudzích štátnych príslušníkov, princípy formulované ESD nútia členov EÚ, aby disponovali systémami súdnej kontroly, ktoré budú účinne prístupné všetkým kandidátom a ktoré im umožnia dozvedieť sa motívy možného zamietnutia ich kandidatúry. Aj keď sa právo EÚ neaplikuje na všetky aspekty štátnej služby, je sotva možné, že by cudzinci mali väčšie garancie ako domáci štátni príslušníci pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu v štátnej službe. Preto krajiny, kde náborový postup nie je predmetom detailnej súdnej kontroly, budú pravdepodobne musieť prispôbiť svoje systémy v duchu komunitného práva.

631. Niektoré krajiny rozlišujú medzi externým náborom – prístupným pre všetkých, ktorí majú len akademické vzdelanie – a interným náborom – rezervovaným pre zamestnancov vlády. Aj tu je dopad komunitného práva stále viac významnejší: podľa ESD, zamestnanosť vo verejných službách vykonávaná v iných členských štátoch EÚ musí byť považovaná za ekvivalentnú zamestnanosti v štáte, v ktorom nábor pracovníka(-ov) prebieha (23/2/1994 Scholtz versus Opera universitaria di Cagliari, prípad 419/92). Ak si vlády chcú udržať tento nástroj, musia byť veľmi opatrne definovať podmienky prístupu k internému náboru, aby sa na jednej strane vyhli tomu, že vďaka prílišnému otvoreniu bude ich systém neefektívny, a aby sa na strane druhej vyhli takým reštrikciám, ktoré by boli v rozpore s komunitným právom.

632. Systém zamestnávania v štátnej službe – kariérny alebo zamestnanecký - má evidentný dopad na povahu a obsah náborových procedúr. V rámci kariérneho systému je nábor pracovníkov do štátnej služby – na začiatku kariéry – veľmi odlišný od výberu

pracovníka na danú pozíciu, kým v rámci tzv. zamestnaneckých systémov žiadne takéto rozdiely neexistujú.

#### 4.5. *Mobilita*

633. Mobilita je veľmi významnou problematikou vo všetkých systémoch štátnej služby nezávisle od toho, aký systém – kariérny alebo zamestnanecký – sa zvolí. Hlavným rozdielom medzi týmito dvoma systémami možno definovať nasledovne: v tom prvom sa mobilita chápe ako organizačný problém a preto existuje jej detailná úprava v podobe zákonov a nariadení o štátnej službe, kým v rámci toho druhého systému sa mobilita považuje za problém, ktorý musí riešiť každý zamestnanec sám, a dochádza k nej v závislosti od dostupných príležitostí. V členských štátoch EÚ s výnimkou Holandska vo všeobecnosti platí, že vláda tradične volí kariérny systém zamestnávania štátnych úradníkov s tým, že ten druhý typ sa týka vládnych zamestnancov mimo štátnej služby. Asi bude užitočné poznamenať, že už aj holandská vláda v súčasnosti experimentuje so systémom organizovanej mobility – t.j. kariérnym systémom – v prípade vrcholových manažérov svojich štátnych služieb.

634. Mobilita sa obvykle považuje za motivačný stimul pre pracovníkov štátnej služby, za spôsob obnovy ľudských zdrojov, čím dochádza k dynamizácii štátnej služby, a napokon za jeden z komponentov organizačnej kultúry, ktorá podporuje internú koordináciu v rámci vlády. Veľmi dôležitou otázkou je v tomto kontexte otázka veľkosti riadiacej zložky štátnych služieb: ak sú štátne služby príliš fragmentované – v dôsledku tradičných hraníc medzi rezortami alebo zriadenia samostatných agentúr – organizovať mobilitu je potom oveľa ťažšie v porovnaní so systémom, kde štátna služba operuje na všetkých úrovniach vládnej štruktúry.

##### 4.5.1. *Vertikálna mobilita*

635. Vertikálna mobilita je obvykle považovaná za jeden z hlavných motivačných stimulov pre štátnych zamestnancov – v kombinácii a niekedy vo väčšej miere ako sú dobré platy, vyhliadky na dobrú penziu či zaujímavá práca. Je jadrom kariérnych systémov, ani zamestnanecké systémy ju však nesmú podceňovať. V rámci kariérnych systémov je potrebné nájsť rovnováhu medzi formálnymi kritériami a pracovnou výkonnosťou. Spomedzi formálnych kritérií je tým najľahšie definovateľným a aplikovateľným počet odslužených rokov, avšak absolvovanie rôznych previerok či tréningových sezón možno využiť s cieľom vyhnúť sa negatívnym účinkom seniority (prestarlosti ľudských zdrojov).

636. V mnohých krajinách sú kritériá pre vertikálnu mobilitu formulované v rámci všeobecnej právnej úpravy a regulácie štátnej služby. Obyčajne sa to spája s definovaním rôznych skupín či kategórií štátnych zamestnancov podľa náborovej úrovne – absolvent strednej školy a držiteľ “A-Level” (*baccalauréat – Abitur* – zhruba naša maturita – pozn. prekladateľ), akademický titul. Jedným z veľkých problémov býva mobilita z jednej kategórie do druhej, ktorý sa dá riešiť cestou interného náboru pracovníkov.

637. Vo Francúzsku a Španielsku je profesionálna kariéra riadená v rámci tzv. zborov (*corps* alebo *cuerpos*) štátnych zamestnancov – v každej z týchto krajín existuje viac ako tisíc rôznych zborov. Kritériá pre mobilitu – vertikálnu ako aj laterálnu – sú formulované v podobe samostatných nariadení špecifických pre každý takýto zbor spoločne so zvláštnymi povinnosťami alebo pracovnými podmienkami. Môže sa to stať zdrojom fragmentácie

a rigidity verejných služieb, no na druhej strane to vo Francúzsku umožňuje jasne oddelovať stupeň v hierarchii *zborov* – vo veľkej miere podmieňujúci kariérnu perspektívu a relatívne väčšiu časť platového ohodnotenia – a pozíciou (*emploi*) vo vládných službách – podmieňujúcou mieru zodpovednosti, pracovnú náplň a relatívne menšiu časť platu. V rámci týchto zborov je tak možné ťažiť z vertikálnej mobility pri nedostatočnom personálnom zabezpečení existujúcich pozícií.

638. Komunitné právo tu má opäť svoj dopad: podľa rozsudku ESD platí, že zamestnanec inonárodnej vlády nesmie byť po prijatí na pracovné miesto diskriminovaný v porovnaní s domácimi zamestnancami vlády (12/2/1974, Sotgiu, prípad č. 152/73) s výnimkou pozícií uvedených v Čl. 48(4). V kariérnych systémoch to znamená, že nariadenia upravujúce vertikálnu mobilitu musia zohľadňovať uvedené obmedzenie a že musí byť vypracovaný presný popis práce, čo neplatí iba pre pracovné úlohy na začiatku kariéry. V prípade zamestnaneckých systémov to znamená, že je potrebné disponovať apelačnými mechanizmami, ktoré zabezpečia, že mobilita bude prebiehať iba na základe profesionálnych kvalít, a nie v dôsledku diskriminácie v prístupe k informáciám o voľných pracovných miestach či podľa svojvoľe úradníkov zodpovedných za riadenie ľudských zdrojov.

#### 4.5.2. Laterálna mobilita

639. Laterálna mobilita definovaná ako mobilita medzi vládnymi rezortami a agentúrami sa často považuje za dôležitý stimul ako i nástroj verejného manažmentu. Umožňuje prevetranie administratívnych štruktúr bez nutnosti prepúšťania a je významnou zložkou vnútrovládnej ba ja medzivládnej koordinácie, nakoľko podporuje vzájomnú výmenu informácií a poznatkov o problémoch, záujmoch a pracovných metódach. Stáva sa tak stále dôležitejšou v kontexte tvorby a výkonu európskej politiky.

640. Výsledky štátnych služieb väčšiny krajín EÚ vo sfére laterálnej mobility sú dosť biedne a možno pozorovať jej pomerne znepokojivú klesajúcu tendenciu v dôsledku vytvárania výkonných agentúr. Laterálna mobilita je zväčša záležitosťou manažmentu štátnych služieb (pozri 3.7), no závisí i od regulačného rámca štátnej služby.

641. Hlavným nástrojom laterálnej mobility je preloženie na iný post (*congés*) a detašovanie (*détachement*). Stávajú sa významnou zložkou kooperácie medzi národnými vládami a Európskou komisiou. Kariérne systémy ich dokážu integrovať ľahšie ako systémy zamestnanecké. Musí však byť známa presná definícia podmienok pre dočasné preloženie a detašovanie – iniciatíva zamestnanca, zdôvodnenie a umiestnenie, maximálny počet dočasne preložených a detašovaných pracovníkov spolu atď. – pri zohľadnení faktu, že vedúci odborov sú obvykle neradi, keď ich dobrí pracovníci opúšťajú službu čo i len dočasne. Musí byť zároveň jasné i riešenie takých záležitostí, ako je právo na priznanie dôchodku (penzie), budúci služobný postup a – v praxi to najťažšie – ako budú príslušní štátni zamestnanci reintegrovaní do služby po skončení obdobia, kedy boli preložení alebo detašovaní. Treba tiež starostlivo plánovať detašovanie v obojstrannom vzťahu k európskym inštitúciám a administratívam ostatných členských štátov EÚ.

642. Vynárajúcim sa problémom laterálnej mobility je problém ľudí, ktorí chcú ísť cestou profesionálnej kariéry vrátane pobytov strávených v rôznych členských krajinách EÚ a v rámci európskych inštitúcií. Formálna úprava uvoľňovania zo služby je len jedným z možných riešení. Komisia spolu s príslušnými rezortmi vlád členských štátov

zodpovednými za manažment štátnej služby vyvíja v súčasnosti úsilie, ktoré má umožniť prechod práv na priznanie dôchodku (penzie) a perspektívne aj práv spojených so senioritou cez rozhranie národných systémov štátnej služby.

#### **4.6. Vzdelávanie a odborný výcvik**

643. Vzdelávanie a odborný výcvik štátnych zamestnancov rastie na význame vo všetkých členských štátoch EÚ ako aj v európskych inštitúciách – týka sa to obzvlášť tréningu priamo na pracovisku (angl. in-service training), ktorý je niekedy spojený s programom profesionálneho rozvoja. V rámci EÚ existuje niekoľko rôznych modelov vzdelávania.

644. Francúzsko a Španielsko sú jedinými krajinami s dlhodobou tradíciou fungovania škôl pre výchovu a vzdelávanie budúcich štátnych zamestnancov, ktorá je úzko spojená s tamojším systémom zborov. Vo Francúzsku ich možno nájsť niekoľko tisíc. Sú zodpovedné za nábor kandidátov s pedagogickým alebo akademickým vzdelaním, ale aj za ich interný nábor a prípravu na budúce povolanie. V ostatných krajinách sa príslušné školy a inštitúty pre verejnú správu zameriavajú viac na vzdelávanie priamo na pracovisku. Dopad členstva v EÚ sa dotýka hlavne potreby európskeho typu vzdelávania, no postupne sa vynára aj problém vzájomného uznávania absolvovaného výcviku a skúsenosti v štátnych službách najmä v oblasti zdravotníctva a školstva. Aj tu Komisia a členské štáty podnikajú v rámci rezortov zodpovedných za manažment štátnych služieb konkrétne snahy smerujúce k vytvoreniu spoločného priestoru pre kariérny rozvoj vo vnútri EÚ.

#### **4.7. Manažment štátnej služby**

645. Rôznorodosť organizácie a metód riadenia štátnej služby v rámci členských štátov EÚ je pomerne veľká a umožňuje porovnávať široké spektrum praktických skúseností.

646. Na úrovni vlády je hlavným problémom otázka centralizácie/decentralizácie riadenia štátnej služby. V mnohých krajinách, ako sú Francúzsko, Portugalsko či Španielsko a do istej doby aj Írsko a z času na čas i Veľká Británia, existuje zvláštne ministerstvo pre verejnú správu alebo štátnu službu zodpovedné za celkové podmienky manažmentu štátnej služby, ako napr. príprava zákonov a nariadení v oblasti štátnej služby, organizovanie alebo monitoring náborového postupu, koordinácia riadenia ľudských zdrojov a kolektívne vyjednávanie s odbormi. V ostatných krajinách vrátane Belgicka, Nemecka alebo Holandska je toto úlohou ministerstva vnútra alebo ministerstva financií (v súčasnosti prípad Írska). V Taliansku bola vytvorená špeciálna výkonná agentúra pre vyjednávanie s odbormi v mene národných a miestnych vlád a agentúr. Existencia špeciálneho vládneho ministerstva zodpovedného za manažment štátnej služby ešte neznamená centralizáciu riadenia ľudských zdrojov, ktoré možno tak či onak dekoncentrovať na úroveň vládnych oddelení alebo vládnych agentúr. Je potrebné zosúladiť dva rady konfliktných problémov: potrebu autonómie a efektívnosti líniových manažérov, ktorá tlačí na maximálnu decentralizáciu na jednej strane, a problémy spojené s rovnocenným zaobchádzaním a mobilitou na strane druhej, ktoré vyžadujú určitý stupeň centralizácie.



647. Nie je možné prezentovať súhrnnejší prehľad praktík uplatňovaných v rámci EÚ z pohľadu vládnych ministerstiev a agentúr. Pomerne rozšíreným znakom je účasť štátnych zamestnancov na rozhodovaní o otázkach týkajúcich sa štátnej služby. Obvykle sa na to hľadí súčasne ako na nevyhnutnú potrebu demokracie i ako na možný zdroj rigidity v riadení ľudských zdrojov. Už takmer desaťrošie stojí “sociálny dialóg” v centre pozornosti Komisie a niektorých národných vlád v rámci stretávania sa ministrov zodpovedných za riadenie štátnej služby.

648. Pokiaľ ide o systém kompenzácie za prácu väčšina členských krajín EÚ aplikuje všeobecný spoločný model platového ohodnotenia pracovníkov v službách vlády. Znamená to, že hlavným aspektom klasifikácie pracovných miest je priradenie k určitej pozícii v službách vlády jednu alebo viac sérií bodov na všeobecnej platovej škále - platové zaradenie. Nevylučuje to však množstvo variantov v podobe prémie alebo iných prostriedkov, ktoré boli zvyčajne konštruované tak, aby umožnili stanovenie platu na základe odvedeného výkonu - tieto sa však v praxi na úrovni vládnych ministerstiev alebo agentúr postupne zjednocujú.

649. Keďže členstvo v EÚ nemá žiadne priame dôsledky na spomínané problémy, porovnanie skúsenosti členských štátov EÚ v otázkach manažmentu štátnej služby vedie k záveru, že etablované systémy by mali byť čas od času revidované, nakoľko každá byrokracia – verejná alebo súkromná – plodí protirečenia, ktoré negujú nariadenia, štruktúry a procedúry vybudované s najlepším možným úmyslom.

## ODPORÚČANÁ LITERATÚRA

AUER, A., DEMKE, C. and POLET, R., eds. Civil Service in the Europe of Fifteen - Current Situation and Prospects, European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 1996. (Also available in French and German).

BODIGUEL, J-L. Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze, LGDJ, Paris, France, 1994.

CLAISSE, A. and MEININGER, M-C.. Fonctions publiques en Europe, Montchrestien, Paris, France, 1994.

"L'accès des ressortissants CE et des étrangers ordinaires aux fonctions publiques". Administration publique - Revue du droit public et des sciences administratives, Institut français des sciences administratives, Brussels, Belgium, T 1/1997.

MAGIERA, S. and SIEDENTOPF, H. Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Duncker & Humblot, Berlin, Germany, 1994.

ZILLER, J. Administrations comparées - Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris, France, 1993.

ZILLER, J. Égalité et mérite - l'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne, Bruylant/European Institute of Public Administration, Brussels, Belgium, 1988.

ZILLER, J. Top Management Service in Central Government -introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries, SIGMA Papers: No. 1, SIGMA/OECD, Paris, France, 1995.

## Kapitola 10: Dopad vstupu do EÚ na rozpočtovníctvo, finančnú kontrolu a audit (Kjell Larsson a Richard Allen<sup>40</sup>)

### 1. Úvod

650. Z Posudku, ktorý Komisia zverejnila v júli 1997, jasne vyplýva, že rozpočtové a kontrolné systémy v kandidátskych krajinách SVE vo všeobecnosti zaostávajú za štandardmi uplatňovanými Komisiou a existujúcimi členskými štátmi EÚ. Posudok sa viackrát odvoláva na potrebu kandidátskych krajín rozvíjať svoj inštitucionálny a administratívny rámec tak, aby zabezpečili účinnú správu *acquis communautaire* v rozpočtovej oblasti, ďalej aby skonsolidovali a celkovo zlepšili profesionálne štandardy personálneho zabezpečenia vrátane odbornej prípravy a zlepšenia platových podmienok. Tieto odporúčania EK nie sú adresované iba ministerstvám financií, ale všetkým vládnym ministerstvám a agentúram (napr. daňové a colné orgány, ministerstvá regionálneho rozvoja) zapojeným do správy komunitných fondov. Vo svojom Posudku Komisia zdôrazňuje napríklad to, že:

“ochrana finančných záujmov Spoločenstva si vyžaduje rozvinutie služieb spojených s bojom proti podvodom, odborného výcviku špecializovaného personálu (vyšetrovateľov, magistrátov) a uplatňovanie systémov špecifickej kooperácie. Implementácia politik Spoločenstva najmä v oblasti poľnohospodárstva a štrukturálnych fondov vyžaduje výkonné systémy riadenia a kontroly vynakladania verejných prostriedkov so zabudovanými opatreniami boja proti podvodom. Z administratívneho hľadiska má zásadný význam jasné oddelenie externého a interného auditu. Policajné a justičné orgány musia byť schopné účinne eliminovať zložité medzinárodné finančné zločiny (vrátane podvodov, korupcie a prania špinavých peňazí), ktoré by mohli poškodiť finančné záujmy Spoločenstva.”

651. SIGMA nedávno publikovala štúdiu – v dvoch zväzkoch – popisujúcu skúsenosti národných ministerstiev a najvyšších kontrolných inštitúcií siedmich členských štátov EÚ (vrátane troch krajín – Rakúska, Fínska a Švédska – ktoré vstúpili do EÚ zatiaľ ako posledné) s integráciou národných a európskych rozpočtových procedúr a požiadaviek<sup>41</sup>. SIGMA verí, že zmapovanie odozvy v rôznych členských štátoch na požiadavky členstva v oblasti rozpočtovníctva, finančnej kontroly a auditu môže byť pre kandidátske krajiny SVE nápomocné a súčasne môže poukázať na problémy, s ktorými sa asi bude treba hlbšie zapodievať v kontexte prebiehajúceho projektu reformy finančného riadenia v rámci EÚ.

652. Časť 1 tohto príspevku sa usiluje osvetliť problémy skúmané v rámci spomínanej SIGMA štúdie v širšom kontexte. Ako prípadné členstvo v EÚ ovplyvní národné rozpočty a rozpočtové systémy žiadateľských krajín? Aké sú širšie dôsledky reformy rozpočtových inštitúcií v týchto krajinách? Časť 2 zaostruje na niektoré z hlavných poznatkov získaných z uvedenej štúdie. Ide o určitý destilát skúseností zaznamenaných v členských krajinách EÚ.

---

<sup>40</sup> Kjell Larsson zo Švédska je hlavným poradcom v sekcii Administratívneho dohľadu, finančnej kontroly a auditu SIGMA. Richard Allen z Veľkej Británie je hlavným poradcom v rámci sekcie Rozpočtovníctva a alokácie zdrojov SIGMA.

<sup>41</sup> Effects of European Accession, Part I: Budgeting and Financial Control a Part 2: External Audit, SIGMA Papers č. 19 a 20, SIGMA/OECD, Paris, 1997. K dispozícii aj vo francúzštine.

Má teda nevyhnutne tak zjednodušenú ako aj selektívnu povahu. Časť 3 prezentuje niektoré závery.

## 2. Fiskálny dopad rozšírenia EÚ

653. V nedávno zverejnenom Komuniké s názvom “Agenda 2000” – pokrývajúcom obdobie rokov 1999 až 2006 – Komisia formuluje celkový rámec, ktorý má zakalkulovať aj rozpočtový dopad akéhokoľvek budúceho rozširovania EÚ v strednodobom horizonte. V prípade piatich krajín (Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Poľsko a Slovinsko), ktoré sú podľa odporúčania Komisie pripravené na začatie prístupových rokovaní s Radou, sú príspevky zo spoločného rozpočtu navrhované Komisiou pre oblasti poľnohospodárstva, štrukturálnej adaptácie a ďalšie politiky menej štedré v porovnaní s tými, ktoré sa uplatňujú v prípade existujúcich členských štátov. Napriek tomu by mal byť netto dopad členstva na národné rozpočty týchto piatich krajín výrazne pozitívny. Je tomu tak preto, že ich HDP na jedného obyvateľa a fiskálny potenciál je hlboko pod priemerom existujúcich členských štátov, takže ich príjmy z programov napojených na rozpočet Spoločenstva by mali značne presiahnuť ich celkové odvody do spoločného rozpočtu.

654. Rozsah čistého fiskálneho prínosu pre nových členov bude od krajiny ku krajine odlišný v závislosti od:

- termínu vstupu danej krajiny do Spoločenstva;
- ďalšieho vývoja politik EÚ, obzvlášť v súvislosti s rozhodnutím o budúcej reforme spoločnej poľnohospodárskej politiky a novými smernicami pre štrukturálne fondy;
- pokroku zaznamenaného v kandidátskych krajinách v termínoch hospodárskeho rastu, konkurencieschopnosti a produktivity a ich schopnosti uplatňovať *acquis*;
- akýchkoľvek prechodných opatrení vyplývajúcich z rokovaní.

655. Čistý rozpočtový prínos z členstva v EÚ sa bude pravdepodobne s každou ďalšou vlnou rozširovania znižovať, nakoľko platí, že priemerný fiskálny potenciál Spoločenstva s 20 členskými štátmi bude menší ako pri súčasnej EÚ15.

656. Na strane výdavkov platí, že väčšina žiadateľských krajín by mala výrazne ťažiť zo Štrukturálnych fondov – podľa čísiel v “Agende 2000” až do výšky 4 percent HNP z ich HNP rozfázovanej pre dané obdobie – a vo všeobecnosti menšej miere z prostriedkov Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ostatných programov Spoločenstva.

657. Na strane príjmov platí, že odvody nových členov do rozpočtu Spoločenstva – merané zdrojmi z celkového HNP a DPH – by sa mali približovať k podielu na HNP EÚ, ktorý vyprodukujú. Pohybuje sa to v rozpätí od menej ako 0,1 percento v prípade Estónska až po približne 1,8 percenta v prípade Poľska. Podiel týchto krajín na “tradičných vlastných zdrojoch” (t. j. importné dane a odvody z poľnohospodárskej aktivity) bude závisieť od štruktúry ich zahraničného obchodu v čase vstupu a v budúcnosti.

## 2.1. Členstvo v EÚ a rozpočtová autonómia

658. Členstvo v Spoločenstve obmedzí rozpočtovú autonómiu nových členov z niekoľkých dôvodov:

- aby bolo riadenie rozpočtových fondov EÚ (príjmov i výdavkov) v súlade s nariadeniami EÚ, bude každý nový člen musieť rozvinúť nové systémy pre zber, monitoring a vyhodnocovanie finančných informácií ako aj radikálne zmeniť svoje procedúry v oblasti finančnej kontroly a auditu, ako sa o tom píše v ďalšom texte tohto príspevku;
- nariadenia Spoločenstva výrazne obmedzujú možnosti členských štátov rozhodovať o štruktúre a sadzbách platbách týkajúcich sa DPH a ciel. Možno očakávať, že fiskálna konkurencia presadzujúca sa prostredníctvom jednotného trhu a medzinárodného obchodu postupne zvýši tlaky na zosúladenie sadzieb a štruktúry ostatných daní s “priemerom” alebo “všeobecnou” úrovňou Spoločenstva ako celku;
- vývoj spoločnej európskej meny a zavedenie – v zmysle maastrichtských kritérií – tzv. makroekonomického “paktu stability” značne vyostří potrebu fiskálnej disciplíny v členských štátoch a teda ešte viac zredukuje ich rozpočtovú nezávislosť;
- z rovnakých makroekonomických dôvodov budú členské štáty nútené uplatňovať väčšiu kontrolu nad finančným správaním príslušných miestnych úradov pri nakladaní s rozpočtami a fondami ako napr. sociálne zabezpečenie, ktoré sa v mnohých krajinách nepovažuje za súčasť štátneho rozpočtu, avšak ovplyvňuje celkovú úroveň verejných výdavkov a zadĺženia. Môže to priniesť určité napätie do politík decentralizácie a “fiskálneho federalizmu”, ktoré sa v Európe v súčasne podporujú (napr. zo strany Rady Európy).

659. Všeobecne povedané, nové členské štáty teda zrejme pocítia:

- pozitívny ekonomický dopad, pretože proces rozšírenia zvýši ich netto rozpočtové kapacity;
- negatívny dopad na svoju národnú rozpočtovú suverenitu;
- väčšiu koncentráciu fiskálnej moci na centrálnej úrovni a obzvlášť v rukách ministerstva financií.

## 3. Štúdia SIGMA: Skúsenosti a lekcie

660. Ako sa zdôrazňuje v štúdiu SIGMA, harmonizácia s požiadavkami Európskej komisie v oblasti rozpočtovníctva a finančnej kontroly je jednou z hlavných cieľov členstva v EÚ. V tomto smere platí princíp subsidiarity, avšak až donedávna neboli rozpočtové požiadavky špecifikované vo forme nejakých konkrétnych mechanizmov. Členské štáty majú teda voľnosť pri voľbe spôsobu integrácie rozpočtových tokov EÚ - príjmov a výdavkov – so svojimi národnými rozpočtami.

661. Mechanizmy pre riadenie financií ES boli predmetom pokračujúcej diskusie medzi európskymi inštitúciami a v rámci členských štátov v poslednom desaťročí. Prebehli významné reformy, ktorých cieľom bolo zvýšiť finančnú zodpovednosť a prispieť k rozumnému hospodáreniu. Rozšírenie a jemu predchádzajúce rokovania pravdepodobne urýchlia proces reformy tak rozpočtových pravidiel EÚ ako aj niektoré z kľúčových politík financovaných zo spoločného rozpočtu – predovšetkým spoločnej poľnohospodárskej politiky a štrukturálnych fondov. SIGMA štúdia ukazuje, že najmä v prípade zatiaľ posledne prijatých členských štátov EÚ bol prístupový proces zrejme jedným z faktorov stojacim v pozadí fundamentálnej reformy ich národných politických štruktúr a finančných systémov. V takých prípadoch sa reformné procesy na európskej a národnej úrovni môžu navzájom podporovať.

### **3.1. Rozpočet ES**

662. Komisia, Rada a Parlament sa spoločne podieľajú na procese každoročného schvaľovania rozpočtu ES s tým, že Parlament má posledné slovo vo väčšine oblastí (kapitol). Tento proces je dlhý a zložitý – začína vo februári a končí obvykle v decembri. Nielenže sa od každého členského štátu očakáva predloženie vlastného stanoviska k všeobecnej konštrukcii (makroekonomické rámce, fiskálne prognózy atď.), ale súčasne aj k detailným návrhom v rámci prijímania Finančného účtu (Draft Finance Bill). Dôkladné oboznámenie sa s rozpočtovým procesom a príslušnými procedúrami patrí medzi zásadné priority každého nového členského štátu.

663. Členské štáty sa všetky podieľajú na príjmoch rozpočtu ES a samy realizujú viac ako 80 percent výdavkov, hoci Komisia si ponecháva zodpovednosť za konečné použitie spoločného rozpočtu. Z pohľadu určitého členského štátu niektoré výdavky financované z rozpočtu ES nahrádzajú ekvivalentnú časť jeho národných výdavkov. V minulosti to platilo pre väčšinu výdavkov EÚ na podporu poľnohospodárstva a sčasti je tomu tak i naďalej. Potom sú tu ďalšie výdavky, ktoré demonštratívne a zámerne dopĺňajú ekvivalentné národné programy. Tým najviditeľnejším príkladom sú v tomto smere štrukturálne fondy.

664. Ako vyplýva zo štúdie SIGMA, každý členský štát musí byť pripravený na vykonávanie troch hlavných typov úloh vo vzťahu k rozpočtu EÚ:

1. úlohu *informačnú*: členský štát potrebuje spoľahlivé informácie v prístupnej forme, aby dokázal monitorovať a predvídať dopad rozpočtu EÚ na svoj národný rozpočet; súčasne plní úlohu významného informačného zdroja Komisie o rozpočtových údajoch, najmä o prognózach vlastných zdrojov, pohybe poľnohospodárskych zásob a miere čerpania z programov štrukturálnych fondov. Členské štáty majú všeobecnú povinnosť v zmysle Článku 5 Zmluvy (ktorá má byť Amsterdamskou zmluvou ešte zvýraznená) asistovať Komisii pri plnení jej zodpovednosti za riadenie rozpočtu.

2. úlohu *negociačnú*: vo svojom vlastnom záujme bude chcieť daný členský štát vyjednávať z pozície (a) člena Rady o veľkosti a skladbe rozpočtu a (b) člena Rady a bilaterálne s Komisiou, aby maximalizoval svoj prínos zo štrukturálnych fondov.

3. úlohu *harmonizačnú*: daný členský štát bude musieť dodržiavať všetky relevantné pravidlá ES týkajúce sa zhromažďovania a transferu rozpočtových príjmov ES a zodpovedajúcim spôsobom manažovať fondy poskytnuté z rozpočtu EÚ. Musí preukázať ostražitosť pri prevencii, odhaľovaní a vykazovaní podvodov a nezrovnalostí pri manipulácii

s fondami ES. Komisia od členského štátu nepožaduje iba to, aby príslušné pravidlá dodržiaval, ale tiež aby aj po čase vedel demonštrovať - na základe archívnych záznamov či iných dôkazov – že tak aj skutočne konal.

665. Z hľadiska nových členských štátov (podobne ako tomu bolo aj v prípade siedmich krajín skúmaných v rámci štúdie SIGMA) platí, že efektívne plnenie týchto úloh si zrejme vyžiada niektoré zmeny vo vládnej mašinérii a tiež vynaloženie istých dodatočných zdrojov. Osobitný význam nadobudne odbornosť v oblasti účtovníctva a auditu a vybavenosť výpočtovou technikou. Sotva dnes existuje obdobie v roku, kedy by rozpočtové záležitosti toho či onoho druhu neboli súčasťou pracovnej agendy Rady na úrovni ministrov alebo príslušných štátnych úradníkov v Bruseli. Spektrum záujmov ovplyvňovaných rozpočtom EÚ a rýchlosť odozvy požadovaná pracovníkmi národných zastupiteľstiev v Bruseli je pre daný členský štát imperatívom k tomu, aby disponoval účinnými postupmi pre koordinované spracovanie stanovísk rôznych vládnych úsekov.

666. Národný rozpočet je hlavným nástrojom, ktorý existujúce členské štáty využívajú pri riadení kolobehu fondov smerom z a do rozpočtu EÚ. Príspevky od EÚ vstupujú na stranu príjmov národného rozpočtu (alebo sa príležitostne vykazujú ako negatívne výdavky), kým strana výdavkov zase ukazuje vyplácanie tých istých fondov recipientom a tiež odvody časti (alebo niekedy celej sumy) príslušného národného príspevku do rozpočtu ES. Takéto zaobchádzanie s prostriedkami nie je požiadavkou komunitného práva a v praxi rôznych členských štátov možno pozorovať výrazné rozdiely. Napríklad, vo Veľkej Británii sa všetky transakcie s rozpočtom ES zachytávajú na výdavkovej strane národného rozpočtu. Fínske úrady delimitujú dotácie na podporu cien z Poľnohospodárskeho (Garančného) fondu na účet samostatného intervenčného fondu, ktorý nie je súčasťou štátneho rozpočtu a disponuje vlastnými finančnými právomocami. (Existujú však pravidlá určujúce spôsob, akým sa má manipulovať s finančnými tokmi obsahujúcimi aj prostriedky z rozpočtu EÚ pre účely zostavovania štatistiky národných účtov.)

667. Keďže väčšina členských štátov používa “hrubé účtovníctvo” v rámci svojich rozpočtov, zvyšuje to sumu celkových rozpočtových príjmov i celkových rozpočtových výdavkov. Príslušné čísla by potom asi nemali byť platnou náhradou za komplexnú analýzu rozpočtového dopadu EÚ, pretože vo väčšine prípadov sa prehliada významná časť národného podielu a niektorých prijatých platieb.

668. Na druhej strane má táto prax výhodu väčšej pohodlnosti, čo je aj hlavný dôvod, pre ktorý si ju členské štáty osvojili. Väčšia časť kolobehu týchto fondov by sa dala bez ťažkostí zapracovať do existujúcich rozpočtových kapitol. Čo je dôležitejšie tak z národného ako aj z európskeho aspektu, takáto prax zaisťuje, že tie isté poisťné páky a kontroly sú *ipso facto* aplikovateľné na ES ako aj na národné rozpočtové prostriedky. Tento prístup má zrejme praktické i nákladové výhody. Mal by súčasne podporiť dodržiavanie Maastrichtskej zmluvy, ktorá vyžaduje od členských štátov rovnakú obozretnosť pri ochrane európskych a národných finančných záujmov. Je to zároveň dobrým príkladom toho typu otázky, ktorý môže byť predmetom neformálnej diskusie s Komisiou a vybranými členskými štátmi ešte pred vstupom do EÚ.

### 3.2. Úloha ministerstva financií

669. Ak sa má daný členský štát efektívne podieľať na rozpočtovom procese EÚ a integrovať ho do svojich národných rozpočtových procedúr, skúsenosť krajín skúmaných v rámci citovanej SIGMA štúdie naznačuje, že hlavnú úlohu by tu malo zohrať ministerstvo financií. V západných krajinách sú ministerstvá financií jednak dôležitou súčasťou malej skupiny výkonných ministerstiev a úradov v "centre vlády", jednak v mnohých prípadoch plnia úlohu priameho poradcu predsedu vlády v ekonomických a finančných otázkach. Hrajú zásadnú úlohu v plánovaní a exekutive národného rozpočtu (a jeho pohybov vo vzťahu k rozpočtu Spoločenstva) a tiež v rámci samotného procesu tvorby politík. Napríklad, od líniových ministerstiev a ostatných rozpočtových agentúr sa obvykle vyžaduje zapracovanie stanoviska ministerstva financií do akéhokoľvek návrhu opatrení, ktorý má finančné dôsledky pre verejné výdavky, ešte skôr, ako je tento predložený na rokovanie rady ministrov. Navyše platí, že ministerstvo financií obvykle poskytuje týmto agentúram technickú pomoc pri analýze ekonomických a finančných dôsledkov rôznych alternatív, ďalej požaduje nápravu v prípade, že informácie alebo analýzy, ktoré tieto agentúry poskytujú, sú neadekvátne, a napokon určuje spoločné rámce – prostredníctvom vydávania nariadení a metodických pokynov líniovým ministerstvám – finančného manažmentu a systémov a techník finančnej kontroly a súčasne overuje, či sú tieto systémy plne zavedené a efektívne.

670. Také funkcie – ktoré vyžadujú disponovanie nevyhnutnými ústavnými a zákonnými právomocami, vysokú úroveň technických zručností a veľmi dobrý prístup k finančným informáciám – môžu presahovať kapacity ministerstiev financií v mnohých krajinách SVE, ktorých zodpovednosť v rozpočtovej a kontrolnej oblasti často nejde veľmi nad rámec zákona, ktorý požaduje, aby plnili funkciu "pokladníka" vo vzťahu k vládnym agentúram napojeným na štátny rozpočet. Platí teda, že v týchto krajinách sa od ministerstva financií bežne nepožaduje zodpovednosť za to, aby zabezpečilo múdre zaobchádzanie s verejnými výdavkami (úspornosť, účinnosť, efektívnosť) alebo aby procedúry a systémy finančného manažmentu rozpočtových agentúr (personál, IT, odborná príprava atď.) boli organizované v rámci spoločného operačného rámca a zodpovedali určitým štandardom regulérnosti a výkonnosti. Jednou z hlavných výziev, ktorej krajiny SVE dnes čelia, je vybavenie svojich ministerstiev zákonnými právomocami pre výkon uvedených funkcií a zároveň aj nevyhnutnými technickým zručnosťami a inými zdrojmi. Aby sa dosiahol taký stupeň fiskálnej disciplíny, aký je nevyhnutný pre splnenie maastrichtských kritérií, budú tieto krajiny zrejme musieť súčasne posilniť svoje rozpočtové procesy<sup>42</sup>.

671. Zmena právomocí ministerstva financií vo vzťahu k ostatným ministerstvám je samozrejme citlivou záležitosťou pre väčšinu krajín a vyžiada si starostlivú prípravu a riadenie.

---

<sup>42</sup> Nedávno zverejnená štúdia uzatvára, že "rozpočtový proces, ktorý stavia predsedu vlády alebo ministra financií (alebo štátnej pokladne) do strategicky dominantného postavenia vo vzťahu k z rozpočtu čerpajúcim ministrom a ktorý ponecháva len malý priestor pre dodatočné úpravy počas bežného rozpočtového obdobia, výrazne prispieva k finančnej disciplíne, t. j. relatívne nízkym deficitom a verejnemu zadĺženiu. Silná pozícia premiéra alebo ministra financií (alebo štátnej pokladne) a obmedzenie parlamentnej moci umožňuje vláde realizovať fiskálne stratégie limitujúce výdavky a deficity a navyše obhajovať tieto stratégie voči politickým tlakom v prospech viac rozhadzovačných politík, ktorým sú líniovní ministri a členovia parlamentu vystavovaní v rámci každodenného politického procesu. Adekvátne inštitucionálne reformy môžu pomôcť vládám a parlamentom k dosiahnutiu nového konsenzu v prospech väčšej fiskálnej disciplíny." Pozri J. von Hagen, "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", European Commission Economic Papers, No. 96, October 1992.



### 3.3. Colná a daňová správa

672. SIGMA štúdia vzbudzuje silný dojem, že adaptácia na požiadavky v rámci vlastnej zdrojovej základne bola tou najviac vyčerpávajúcou skúsenosťou pre väčšinu členských štátov Únie.

673. Perspektívny členský štát sa bude musieť prispôbiť cezhraničným a domácim daňovým podmienkam, aby do rozpočtu EÚ odviezol dostatočnú sumu "vlastných zdrojov" (colné povinnosti a odvody z poľnohospodárskej činnosti) a požadovaný podiel príjmov z DPH. Napríklad, v prípade Portugalska bola jedným z hlavných problémov vstupu nevyhnutnosť zlepšiť pracovné zručnosti úradníkov na všetkých úrovniach colnej správy. Prijaté riešenie malo podobu kompletného tréningového kurzu organizovaného Komisiou pre príslušných colných úradníkov. Vstup do EÚ bude zahŕňať aj prijatie záväzkov a colných povinností platných v rámci EÚ (v závislosti od akýchkoľvek prechodných opatrení) vrátane akýchkoľvek úprav požadovaných v rámci národnej legislatívy. Súčasne sa zavedie DPH-systém nepriameho zdaňovania tam, kde takýto systém ešte neexistuje.

674. Vykazovanie údajov o HNP kompatibilných so štandardom EÚ môže byť tiež príčinou ťažkostí nových členských štátov. Švédske orgány sa nechali počuť: "Pokiaľ ide o rôzne typy platieb, ktoré tvoria náš podiel vlastných zdrojov na rozpočte ES, platby založené na metodike DPH sú tými najkomplikovanejšími a vyžadujú si nové prepočty a kvalitnú štatistickú dokumentáciu. Rovnako podstatné je prispôbiť systém národných účtov do takým spôsobom, vďaka ktorému bude možné dodávať informácie požadované pre kalkuláciu platieb odvodených z HNP". Vyžiada si to modernizáciu kapacít a zručností národných štatistických úradov. S plánovaním a implementáciou nevyhnutných zmien by sa teda malo začať čo najskôr.

675. Kým celkový vývoj príspevku daného členského štátu do spoločného rozpočtu je záležitosťou, ktorú rieši národné ministerstvo financií, na manažmente jeho jednotlivých komponentov sa bude zrejme podieľať viacero rôznych agentúr a úrovní vlády. Poľnohospodárska politika, clá, nepriame zdaňovanie a štatistika patria práve medzi tie kľúčové oblasti. Väčšina členských štátov považovala za nevyhnutné zriadiť špecializovaný útvar v rámci rozpočtovej kapitoly ministerstva financií, ktorý zodpovedá za koordináciu všetkých úkonov spojených s kalkuláciou, vykazovaním a platbami ich príspevkov do rozpočtu EÚ. Týmto spôsobom sa upravilo rozloženie právomocí medzi ministerstvami. V súčasnosti má teda ministerstvo financií oveľa silnejšie postavenie.

676. Integrácia do EÚ bude mať i ďalšie významné dôsledky pre colnú a daňovú správu nových členských štátov.

677. Po prvé, trend vyberania daní v colnej oblasti je značne na ústupe. S dobudovaním jednotného trhu zmiznú interné colné záväzky, zatiaľ čo tie externé podliehajú paralelnej erózii pod tlakom každého ďalšieho "kola vyjednávania na pôde GATT". Významným dôsledkom členstva v EÚ bude to, že colné úrady budú musieť prispôbiť svoje administratívne systémy týmto meniacim sa okolnostiam a tlakom. Napríklad, aplikácia schengenských princípov - kdekoľvek bude možná - povedie k stiahnutiu všetkých colných úradníkov z hraničných prechodov. Podobne došlo aj k odstráneniu hraničných kontrol vykonávaných pre účely výberu DPH, hoci "destinančný" princíp výberu DPH ostal pre danú

chvíľu zachovaný<sup>43</sup>. Niektoré colné správy reagujú na tento vývoj zoštíhľovaním tradičných operácií a realokáciou zdrojov do takých oblastí, akými sú kontrola obchodu s drogami a pranie špinavých peňazí. Predpokladom je potreba stále užšej kooperácie colných, policajných a justičných orgánov medzi členskými štátmi.

678. Po druhé, očakávaným dopadom (vlastne cieľom) jednotného trhu je vytvorenie ďaleko viac otvoreného, konkurenčného a flexibilného trhu nielen tovaru a služieb ale aj práce a kapitálu. Ako sme uviedli vyššie, mohlo by to viesť k rastu daňovej konkurencie a ďalšiemu obmedzeniu slobody členských štátov voľne manipulovať so štruktúrou a sadzbami daní pre účely výkonu makroekonomickej alebo mikroekonomickej politiky. Navyše, z pohľadu Spoločenstva sa daňová základne stane perspektívne pohyblivejšou, fluidnejšou a volatilnejšou, národné daňové úrady ju teda budú môcť ťažšie monitorovať a “krotiť”. V dôsledku toho zosilnia tlaky na vnútroeurópsku koordináciu činnosti daňových úradov, napr. cez výmenu informácií, spisov a personálu.

### **3.4. Manažment programov spoločnej poľnohospodárskej politiky a štrukturálnych fondov**

679. Poľnohospodársky (Garančný) fond zodpovedá za polovicu celkových výdavkov rozpočtu ES. Každodenný manažment výdavkov je delegovaný na členské štáty, ktoré Komisia následne v plnej miere vykompenzuje. Existuje minimálne 21-mesačný sklz medzi vyplatením fondov na účet oprávnených recipientov a jeho kompenzáciou zo strany Komisie. Nový členský štát musí byť preto pripravený poskytnúť počiatočný finančný balík.

680. Každé z rozličných opatrení financovaných týmto Fondom je definované permanentnou, špecifickou legislatívou (nariadenia Rady a/alebo Komisie). Ročný rozpočet poskytuje oprávnenie členským štátom manipulovať dostatočnými fondami pri plnení ich záväzkov voči recipientom v súlade s rôznymi opatreniami. Výdavky na niektoré z opatrení – predovšetkým na tie, ktoré sa zameriavajú na dotáciu cien – sú volatilné a ťažko prognózovateľné. Viaceré pracovné skupiny v Bruseli sa pokúšajú z mesiaca na mesiac zachytávať toky týchto výdavkov, kým iné pracovné skupiny zase skúmajú návrhy novej alebo dodatkovej legislatívy predložené Komisiou – obvykle so zámerom posilniť finančnú a účtovnú kontrolu v členských štátoch a znížiť riziko podvodov. Táto činnosť kladie značné nároky na čas (a vyjednávacíe schopnosti) poľnohospodárskych a rozpočtových expertov daného členského štátu.

681. Daný členský štát je povinný zriadiť jednu alebo viac platobných agentúr slúžiacich ako sprostredkovateľ kompenzácie platieb recipientom z Fondu. Štatút platobnej agentúry sa udeľuje (členskými štátmi) len tým organizáciám, ktoré sa dokážu preukázať vysokým štandardom kvality účtovníctva, finančného manažmentu a finančnej kontroly. Kritériá, ktorými sa daný členský štát musí riadiť pri rozhodovaní o tom, či (ne)udelíť štatút platobnej agentúry, boli podrobne špecifikované v nariadení z roku 1995 (Nariadenie č. 1663/95). Členský štát musí zároveň vybrať certifikačný orgán (ktorý musí byť operačne nezávislý od platobnej agentúry, pričom nemusí ísť o organizáciu verejného sektora) pre vykonanie auditu ročných účtov každej platobnej agentúry.

---

<sup>43</sup> Keby sa pri výbere DPH zaviedol princíp “pôvodu”, malo by to ďalšie dôsledky pre organizáciu výberu daní v členských štátoch.

682. V zmysle tzv. procedúr “vyrovnávania účtov” Komisia hodnotí ročné účtovníctvo danej platobnej agentúry na základe výsledkov auditu vykonaného certifikačným orgánom. Okrem toho a oddelene od auditu ročných účtov môže Komisia podrobiť nakladanie platobnej agentúry s fondami ES hlbšiemu auditu skúmajúcemu dodržiavanie platných pravidiel ES. Tento typ auditu pokrýva viac ako jeden členský štát. Ak Komisia objaví dôkaz toho, že určitá platobná agentúra porušila príslušné pravidlá, zníži bežný rozpočet tejto agentúry o sumu, ktorá podľa hodnotenia Komisie zodpovedá strate na fondoch ES.

683. Platobná agentúra zároveň podlieha aj auditu Európskeho dvora audítorov (European Court of Auditors, ECA), orgánu EÚ pre externý audit. Dvor síce nedisponuje žiadnymi priamymi kompetenciami sankcionovať členské štáty, no výsledky jeho auditu, ktoré prezentuje Rade a Parlamentu, môžu prinútiť Komisiu k tomu, aby žiadala náhradu akýchkoľvek neregulérnych platieb a v určitých prípadoch aj zastavila ďalšie platby do príslušnej krajiny. Od členských štátov sa stále viac očakáva, že budú zodpovedajúco reagovať na akúkoľvek kritiku svojho manažmentu fondov EÚ zo strany ECA a vysvetľovať zvolený spôsob nápravy.

684. Nariadenie č. 1663/95 predstavuje významný nový odklon od predošlej praxe EÚ povoľovať členským štátom interpretáciu požiadaviek finančnej kontroly EÚ vo svetle svojich národných administratívnych tradícií a praktík. Súčasne demonštruje, že doktrína subsidiarity a zodpovednosť Komisie za bezpečné spravovanie komunitných aktív by mali byť plne kompatibilné.

685. Platobná agentúra potrebuje zamestnancov, ktorí sa dokážu orientovať v poľnohospodárskej a rozpočtovej legislatíve ES a zároveň obrátiť sa na také miesta v štruktúre vlády, ktoré im poskytnú možnosti a podnety pre koordináciu ich práce s kolegami z ministerstva financií. Zo všetkého najviac však platobné agentúry musia mať ľudí, ktorí sú zbehlí vo finančnom manažmente, a štruktúru, ktorá dáva zodpovedajúcu váhu požiadavkám finančnej kontroly.

686. Štrukturálne fondy kofinancujú viacročné programy v rámci členských štátov. V protiklade s výdavkami Poľnohospodárskeho (Garančného) fondu, ktorý je charakterizovaný vyššou mierou automatizácie (zabudovaného) čerpania prostriedkov, obsahuje čerpanie zo Štrukturálnych fondov výrazné prvky diskretných opatrení. Optimálne využívanie potenciálnych prínosov Štrukturálnych fondov je členské štáty prácnym úkonom tak zo spomínaného dôvodu ako aj vďaka potrebe rozsiahlej koordinácie pri uplatňovaní princípu partnerstva, ktorý je základom všetkých operácií so štrukturálnymi fondami.

687. Z hľadiska národných orgánov príprava verejných súťaží o podporu zo Štrukturálnych fondov zahŕňa zosúladzovanie stanovísk rôznych vládnych úrovní a agentúr i mimovládnych organizácií. Monitoring existujúcich programov je ďalšou kolektívnou aktivitou, na ktorej sa spoločne zúčastňujú zástupcovia národných, regionálnych a lokálnych vlád a zástupcovia Komisie. Z historických dôvodov platí, že dochádza k prekryvaniu niektorých cieľov podporovaných z rôznych fondov. Výsledkom toho všetkého je, že kooperácia so Štrukturálnymi fondami viedla k nárastu objemu práce a zmenám v procedúrach niektorých vládnych agentúr vo väčšine členských štátov a v niektorých prípadoch dokonca k vytvoreniu nových štruktúr, ako sú napr. špeciálne útvary zriadené úradmi vo Veľkej Británii a Portugalsku – v tom druhom prípade ešte pred vstupom do EÚ.

### 3.5. Finančná kontrola

688. Pokiaľ ide o finančnú kontrolu, od členských štátov sa vyžaduje, aby overovali výkonnosť a regulérnosť všetkých aktivít podporovaných zo Štrukturálnych fondov a aby informovali Komisiu o tom, ako tento záväzok plánujú naplniť. Majú tiež osobitnú povinnosť certifikovať platnosť platobných príkazov a v prípade záverečných platieb zabezpečiť nezávislú certifikáciu. Tieto záväzky sú menej ucelené a detailné ako kritériá, ktoré Nariadenie č. 1663/95 stanovuje pre autorizáciu platobných agentúr. Napriek tomu minimálne v jednom prípade (Švédsko) sa podpísali pod rozhodnutie vlády zriadiť nové útvary interného auditu v kľúčových vládnych agentúrach zodpovedné za manipuláciu s príspevkami zo Štrukturálnych fondov.

689. Komisia môže vykonávať a aj vykonáva lokálny audit (revíziu) výdavkov Štrukturálnych fondov v členských štátoch a môže tiež niekedy požiadať daný členský štát o vykonanie špecifických šetrení. Aktivity financované zo Štrukturálnych fondov tiež podliehajú auditu zo strany Európskeho dvora audítorov. Objavenie akéhokoľvek dôkazu neregulérnosti pravdepodobne povedie k tomu, že Komisia bude od recipienta žiadať vrátenie poskytnutých fondov a ešte pravdepodobnejšie sa to objaví ako netto finančný náklad na strane daného členského štátu. V niektorých prípadoch – a je ich stále viac – je systém takejto kompenzácie značne roztrieštený.

690. Aktivity viacerých zložiek finančnej kontroly a auditu na úrovni EÚ a národnej úrovni neboli vždy práve najlepšie koordinované. Je jasné, že príslušné krajiny musia nájsť nové a účinnejšie metódy koordinácie. Je sčasti záležitosťou príslušných inštitúcií, aby danej úlohe venovali dostatočné zdroje a čas, a sčasti je to záležitosťou vzájomnej dohody na určitom spoločnom prístupe a metodike.

691. Koordinácii nepomáha ani absencia jasnejšieho rozdelenia úloh a zodpovednosti v rámci bezpočtu rozličných útvarov finančnej kontroly a auditu v rámci ECA, Komisie a členských štátov. Napriek tomu sa však zdá, že k zlepšeniu koordinácie v posledných rokoch predsa len došlo a zároveň možno pozorovať aj zvýšenú angažovanosť národných orgánov finančnej kontroly a auditu na bezpečnom nakladaní s aktívami EÚ.

692. Menej jasná situácia je i naďalej vo vzťahu k Štrukturálnym fondom. S cieľom zabezpečiť čo najlepšie využitie všetkých zložiek finančnej kontroly a auditu v rámci EÚ Finančný kontrolór Komisie (Commission's Financial Controller) prizval zástupcov členských štátov k podpisu protokolov, ktoré by mali koordinovať tak harmonogram ako aj metodiku práce orgánov finančnej kontroly/auditú Komisie a členských štátov. Tento návrh spôsobil isté ťažkosti členským krajinám s federálnym štátnym zriadením a/alebo decentralizovanými systémami finančnej kontroly, no asi polovica súčasných členských štátov tieto protokoly už podpísala a rokovania s tými ostatnými sú v značne pokročilom štádiu. Skoré začatie rokovaní o určitom protokole by mohlo kandidátskej krajine poskytnúť užitočné informácie o tom, aký rozsah a frekvencia finančnej kontroly sa po vstupe očakáva, o minimálnych štandardoch jej kvality očakávaných zo strany Komisie, a tým všetkým aj jasnejšiu predstavu o tom, ktoré z existujúcich zložiek finančnej kontroly a auditu by sa mali ešte pred vstupom posilniť.

### 3.6. Externý audit

693. Dodatky k Zmluve, ktoré ustanovujú Európsky dvor audítorov (ECA), predstavujú vôbec prvú zmienku o národných Najvyšších kontrolných inštitúciách (angl. Supreme Audit Institutions, SAIs) v rámci komunitnej legislatívy. Revízná činnosť v rámci členských štátov musí ECA vykonávať v súčinnosti s SAIs; od SAIs sa vyžaduje, aby informovali ECA o tom, či sa plánujú zúčastniť daného auditu a aby mu tiež - na požiadanie - posunuli všetky dokumenty alebo informácie nevyhnutné pre výkon tejto úlohy.

694. V poslednom desaťročí sa Komisia – ako inštitúcia EÚ zodpovedná za plnenie rozpočtu Spoločenstva – stále aktívnejšie zasadzuje za efektívnosť kontrolných opatrení prijímaných členskými štátmi v súvislosti s komunitnými fondami. Podnikla viacero významných iniciatív, ktoré mali za cieľ zapojiť národné kontrolné orgány do auditu a kontroly poľnohospodárskych dotácií a štrukturálnych fondov a tiež zabezpečiť, aby úroveň práce týchto orgánov zodpovedala určitým minimálnym kritériám. Odozva na tieto iniciatívy zo strany SAIs bola rôzna. Napriek tomu, že bolo prijatých viacero legislatívnych návrhov týkajúcich sa vzťahov SAI/ECA, nevyskytli sa žiadne pokusy o regulovanie vzťahu SAI/Komisia formou zákona.

695. Zdá sa pravdepodobným, že Komisia bude pokračovať v predpisovaní kontrolných a revíznych procedúr pre členské štáty a vyžadovať pri tom od nich rešpektovanie určitých minimálnych štandardov kvality odvedenej práce. Rozširovanie kladúce dodatočné nároky na kontrolné a inšpekčné zložky Komisie určite dodá tomuto procesu nový impulz.

696. Zástupcovia väčšiny SAIs usudzujú, že prístupový proces viedol k viditeľnému hoci nie významnému nárastu objemu revíznej práce. SAI Spojeného kráľovstva odhaduje, že jej práca súvisiaca s EÚ zaberie približne 2 percentá jej časových zdrojov, čo “zhruba zodpovedá podielu výdavkov Spojeného kráľovstva financovaných z rozpočtu ES”. Tento druh kalkulácie však nedoceňuje význam nekvantifikovateľných zmien v prístupe a organizácii, ktoré prístupový proces priniesol pre niektoré SAIs. Preverovanie (audit) súladu s pravidlami EÚ vyžaduje značné počiatkové úsilie spojené s osvojením si týchto pravidiel. A zavádzanie nových pravidiel môže vyprodukovať dodatočné revízne riziká.

697. Rozsah kultúrneho posunu, ktorý bude zrejme potrebný, zachytáva nasledujúce vyjadrenie švédskej SAI: “Nemôžeme vylúčiť možnosť, že dôvody stojace v pozadí chybného riadenia, neregulárnosti, podvodov a korupcie v platobnom systéme ES spočívajú – do istej miery – v samotnom spôsobe, akým je tento systém konštruovaný. Ak sa národné a “európske” rozpočtové fondy používajú na ten istý účel, môže to viesť k väčšiemu riziku chýb vo vzťahu k relatívne zložitej regulačnej štruktúre.... Fundamentálny prístup a štruktúra vlastné administratívnym systémom kontroly, ktoré sa vzťahujú na Švédsko v dôsledku jeho členstva v EÚ, sa v určitých významných smeroch odlišujú od našej národnej praxe. Znamená to, že pre švédskych úradníkov nie je vždy jednoduché týmto kontrolným systémom porozumieť a implementovať ich”. Príslušný audítor musí pri plánovaní svojich priorít zohľadniť aj také riziko, že národné administratívne systémy nemusia manažmentu fondov ES venovať vždy rovnakú starostlivosť a pozornosť, ako by to robili v prípade národných fondov.

698. V súčasnosti sa už pomerne dobre zaviedla pracovná rutina, ktorá zahŕňa časové plánovanie, implementačnú a post-implementačnú fázu auditov vykonávaných ECA v členských štátoch. *A priori* danou podmienkou je v zásade to, že každý orgán musí

samostatne posúdiť, či mu určitá kooperácia prinesie nejakú pridanú hodnotu. V rámci Spoločenstva existujú určité národné rozdiely v prístupe ku kooperácii s ECA. Legislatívna možnosť SAI zúčastňovať sa na auditoch ECA obsiahnutá v Zmluve sa interpretuje rôznorodými spôsobmi.

699. Táto účasť má normálne podobu pridelenia zástupcu svojej SAI k auditorskému tímu ECA v úlohe pozorovateľa. Predstavitelia rakúskej SAI presadzujú aktívnejšiu formu účasti, ktorá vyvoláva otázku, či by jej nezávislosť nebola potom funkciou kompromisu na základe jej aktívnej účasti na audite iniciovanom a vykonávanom ECA.

700. SAIs a ECA navzájom kooperujú už od začiatku 90. rokov - pri výkone limitovaného množstva spoločných auditov. Ide o audity, v rámci ktorých ECA spolu s jednou alebo viacerými SAIs združujú svoje zdroje pre potreby jediného revízneho šetrenia. Ako variácia na túto ideu sa uskutočnilo niekoľko experimentov s paralelnými alebo koordinovanými auditmi, pri ktorých dve alebo viac revíznych orgánov vykonávalo samostatné šetrenia v rámci jednej predmetnej oblasti.

701. Niekoľko SAIs zdôrazňuje hlavne vzdelávaciu hodnotu (pre obe strany) spoločných auditov. SAIs zároveň venujú pozornosť relatívne ťažkým nárokom, ktoré všetky formy kooperácie s ECA kladú na ich dostupné ľudské zdroje.

702. Ďalšia forma kooperácie medzi SAIs a ECA sa týka záväzku ECA v zmysle ustanovení Zmluvy poskytovať Európskemu parlamentu a Rade "Statement of Assurance" (SOA, revízny posudok – pozn. prekladateľa) pokiaľ ide o spoľahlivosť preskúmaných účtov a legálnosť a regulérnosť príslušných úkonov. Ide o veľmi špecifickú úlohu, v rámci ktorej určitý audítor prijíma veľké bremeno zodpovednosti spočívajúce v zabezpečení – a v prípade nutnosti v demonštrovaní – toho, že jeho závery sú podporené výsledkami auditu.

703. ECA vedie rokovania s SAIs s cieľom dohodnúť sa na bilaterálnych ustanoveniach dobrovoľnej povahy, ktoré by mu umožnili využívať výsledky revíznej činnosti SAIs ako vstupy pre vypracovanie SOA, ktorý musí ECA poskytnúť k celkovému rozpočtu EÚ na konci každého roka. Cieľom týchto rokovaní je redukcia objemu práce ECA spojenej s SOA a/alebo posilniť bázu, na ktorej je SOA postavený. Kľúčovou otázkou je tu rozsah, do akého ECA považuje výsledky revíznej činnosti SAIs za spoľahlivé. Možno pozorovať určitý príklon k nedávnym iniciatívam Komisie, o ktorých sme hovorili vyššie. V oboch prípadoch národné kontrolné orgány pracujú podľa štandardov stanovených alebo odsúhlasených v spolupráci s príslušnými komunitnými inštitúciami. Rokovania síce nie sú ešte ukončené, v prípade ich úspechu by to však mohlo znamenať, že tento typ ustanovení, v rámci ktorého sa úlohy oboch strán skôr dopĺňajú ako na seba narážajú, predstavuje nákladovo efektívnejší model kooperácie pre budúcnosť v porovnaní s modelom spoločných auditov.

704. V rámci práva EÚ neexistuje úprava, ktorá by sa priamo vzťahovala na kontakty medzi SAIs a Komisiou, a navyše boli takéto kontakty donedávna zriedkavé. V súčasnosti je však potreba vytvárania a udržiavania takýchto kontaktov oveľa viditeľnejšou.

705. Národné správy zahrnuté do spomínanej SIGMA štúdie odhaľujú protichodné reakcie na obe vyššie zmienené iniciatívy Komisie. Vo Francúzsku, Švédsku a Spojenom kráľovstve príslušné národné authority vymenovali svoje SAIs do pozície certifikačných orgánov v zmysle Nariadenia č. 1663/95. Po rozpoznaní zvláštnej povahy svojho postavenia v tejto záležitosti francúzska SAI zriadila revíznu komisiu pre výkon certifikačnej činnosti a SAI vo

Veľkej Británii vstúpila do zmluvného vzťahu s národnou platobnou agentúrou. Podobné návrhy zo strany národných orgánov však SAIs v Dánsku a Fínsku zamietli z principiálnych dôvodov. Tieto SAIs zdôrazňovali, že nepovažujú za vhodné, aby sa SAIs buď priamo alebo nepriamo zapájali do rokovaní o protokoloch k štrukturálnym fondom medzi finančným kontrolórom Komisie a národnými kontrolnými orgánmi.

#### 4. Závery

706. SIGMA štúdia zdôrazňuje dôležitosť skorého začatia príprav na rokovania o členstve v EÚ. Je potrebných niekoľko rokov prípravných prác a mnohé praktické otázky si vyžadujú hlboké a dôkladné úvahy. Krajiny, ktoré založili takúto prípravnú prácu na včasných politických rozhodnutiach, ktoré definovali princípy smerovania implementačného procesu, pripisujú tejto požiadavke veľký význam.

707. Odborná príprava personálu je zásadným elementom týchto príprav. Národné správy podčiarkujú dôležitosť najmä jazykovej prípravy. Tréning pracovných zručností vo finančnom manažmente a v štandardoch a metódach internej kontroly a auditu sú však rovnako dôležité.

708. Z hľadiska nových členských štátov efektívna integrácia do Spoločenstva bude pravdepodobne zahŕňať zmeny vo vládnej mašinérii a vynaloženie istých dodatočných zdrojov. Systémy finančnej kontroly a auditu (revízie) v rámci vládnej administratívy sú zrelé na reformu – veľmi často reformu fundamentálneho charakteru. Okrem toho si príprava na členstvo vyžaduje komplexnú analýzu, adaptáciu a rozvoj existujúcich systémov rozpočtovníctva, finančnej kontroly a auditu. Môže to byť veľmi náročné na zdroje – bude napríklad asi treba nové finančné informačné systémy. Skúsenosť väčšiny nedávno prijatých členov EÚ naznačuje, že prístupový proces sa môže stať súčasťou – a zároveň vzpruhou – fundamentálnej reformy národných politických štruktúr i administratívnych a finančných systémov.

709. Požiadavky na osvojenie si detailných rozpočtových a kontrolných pravidiel a procedúr EÚ – a v širšom kontexte napĺňanie potrieb finančnej disciplíny v zmysle maastrichtských kritérií vyvíjajú silný tlak na nové členské štáty v smere posilňovania ich administratívnych systémov a procesov v rámci širokého spektra inštitúcií vrátane národných štatistických úradov, daňových a colných orgánov a ministerstiev financií. Systémy internej kontroly a interný audit si vyžadujú oveľa väčšiu pozornosť a dobre zvládnuté organizačné riešenie. Treba zaviesť pevné a flexibilné pravidlá hry s tým, že ministerstvo financií bude hrať hlavnú úlohu pri koordinácii stanovísk a opatrení rôznych ministerstiev majúcich svoj záujem na rozpočte EÚ. Obvykle to predpokladá prijatie jasnej celkovej zodpovednosti za rozvoj a implementáciu štandardov internej kontroly a auditu na všetkých úrovniach vlády.

710. Imperatívom pre členské štáty je disponovať funkčnými a účinnými procedúrami pre koordináciu stanovísk rôznych ministerstiev a ďalších vládnych agentúr. Národné správy ukazujú, aké dôležité bude pre kandidátske krajiny doplniť svoje formálne kontakty s Komisiou a členskými štátmi o blízke a trvanlivé neformálne kontakty na všetkých technických úrovniach ako aj na úrovni najvyšších predstaviteľov administratívy a politiky. Negociácia protokolu o finančnej kontrole a audite s Komisiou je jedným z prostriedkov, ktorý môže daná kandidátska krajina využiť pre budovanie bližších pracovných vzťahov s Komisiou a zároveň na prehĺbenie poznatkov o systéme finančnej kontroly v rámci EÚ.

711. V rámci posilňovania systémov finančnej kontroly a externého auditu skúsenosti existujúcich členských štátov EÚ dokumentuje dôležitosť rozvíjania integrovaného a koordinovaného prístupu, v duchu ktorého by mali príslušné vládny orgány – najmä ministerstvo financií – a SAI navzájom úzko spolupracovať. Vyžaduje si to dôkladné úvahy minimálne v súvislosti s otázkou nezávislosti SAI. Bude treba zvoliť adaptabilný a flexibilný prístup k zvládaniu významných zmien v rámci rozpočtových a kontrolných systémov EÚ, ku ktorým vývoj najbližších rokov pravdepodobne speje v dôsledku úprav hlavných výdavkových sektorov rozpočtu EÚ (poľnohospodárstvo, štrukturálna adaptácia atď.) a samotného systému kontroly v duchu projektu SEM 2000<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Sound and Efficient Management 2000.



## Kapitola 11: Prestavba štátu: Administratívna reforma v strednej a východnej Európe (Joachim Jens Hesse<sup>45</sup>)

### 1. Úvod

712. Krajiny SVE sú stále nachádzajú v procese *fundamentálnych - ak nie práve revolučných - zmien*, ktoré zasahujú samotné základy ich politického, hospodárskeho a sociálneho života. A hoci rozsah doterajších transformačných zmien ako aj ich tempo sa od krajiny ku krajine významne líšia, je bezpochyby možné objaviť viacero *spoločných charakteristik*, ktoré naznačujú spoločný vzorec vývoja. Ide o nasledovné črty: prechod od toho, čo bolo reálne – ak aj nie nominálne – systémom vlády jednej strany, v rámci ktorého bola vo všetkých sektoroch spoločnosti hlavnou úloha komunistickej strany, smerom k pevne zakotveným pluralitným parlamentným systémom s demokraticky volenou a zodpovednou vládou; opustenie princípu “demokratického centralizmu” v prospech ďalekosiahlej dekoncentrácie a decentralizácie politickej moci vykonávanej v duchu vlády zákona; odmietnutie princípu jednoty politiky a ekonomiky, ktoré v sebe zahŕňa sformovanie relatívne samostatných sfér politického a hospodárskeho života a napokon ďalekosiahle ekonomické reformy, ktorých základným princípom je posilnenie súkromného podnikania, odnárodnenie (či skôr denacionalizácia) značného podielu štátom kontrolovaného výrobného potenciálu a výrazná deregulácia a liberalizácia národného hospodárstva.

713. *Ideový zámer* stojaci v pozadí ambiciózneho *reformného úsilia o nahradenie znárodneného, centralizovaného a plánovaného ekonomického systému* trhovým hospodárstvom je v princípe aj v *službách projektu* reorganizácie či snád' lepšie *znovuzaloženia verejnej správy*. S tým sú spojené aj kroky smerom k posilneniu demokratickej kontroly nad správou štátu s cieľom zvýšiť jej zodpovednosť voči demokraticky voleným orgánom; prebieha úsilie smerujúce k dekoncentracii a decentralizácii byrokratického aparátu. Zdôrazňuje sa potreba striktnej transformácie verejných inštitúcií v duchu vlády zákona ako aj potreba garancie legálnosti verejných aktov a napokon sa všeobecne akceptuje názor, že je nevyhnutné zvýšiť výkonnosť, efektívnosť a flexibilitu verejného sektora. To všetko znamená, že usporiadanie správy vecí verejných je pod tlakom tých istých zmien, ktoré viedli k štartu radikálnych politických reforiem, ktoré pred časom výrazne transformovali systém hospodárstva a - sčasti vďaka vedľajším účinkom - zrevolucionalizovali spoločenský organizmus.

714. Stojí však za to pripomenúť, že *projekt modernizácie verejnej správy* alebo verejného sektora vo všeobecnosti *ide nad rámec zavádzania základných právnych noriem* správania sa, ktoré riadia výkon verejných úloh vo väčšine industrializovaných krajín západnej Európy. Výzva, pred ktorou dnes stoja verejné inštitúcie v SVE, *spočíva v opätovnom vymedzení* ich úlohy v spoločnosti vôbec alebo - o niečo presnejšie - *vo vzťahu k politike, ekonomike a občianskej spoločnosti*. Je preto namieste pripomenúť, že dynamika inštitucionálnej transformácie je úzko prepojená so zmenami v politickom, právnom, sociálnom a ekonomickom prostredí, v ktorom verejné inštitúcie operujú a na *materiálnych i nemateriálnych vstupoch* ktorého tieto principiálne závisia. Hoci je *verejná správa súčasne*

---

<sup>45</sup> Joachim Jens Hesse je profesorom v Európskom centre pre komparatívnu správu vecí verejných a verejnú politiku v nemeckom Berlíne.

*objektom* a takmer nezameniteľne *i hlavným aktérom reforiem*, reformný proces má interaktívnu povahu.

715. Vďaka uznaniu týchto kontextuálnych podmienok *reformné úsilie zaznamenalo značný pokrok* pri zdolávaní pochopiteľných avšak stále škodlivých protištátnych postojov cestou pozitívneho pôsobenia modernizovanej verejnej správy na fungovanie trhovej ekonomiky. V takomto prostredí sa vo všeobecnosti akceptuje potreba tzv. *inkluzívneho prístupu* k reforme. Znamená to, že príslušné úlohy, organizačné štruktúry, administratívne postupy a problémy sa nemajú posudzovať izolovane. Predpokladá sa tiež, že sa zohľadňujú horizontálne a obzvlášť vertikálne prepojenia a vzájomné závislosti medzi rôznymi úrovňami vlády. O to zrejmejším je potom fakt, že kontextuálne podmienky, v ktorých verejný sektor v SVE operuje, sú pod tlakom takého stupňa zmien, ktorý nevyhnutne vyžaduje adaptáciu vo veľkom meradle. Aj keď sú byrokratické organizácie samozrejme schopné pohlcovať značné externé “šoky” bez toho, že by sa museli utiekať k fundamentálnym reformám, bezprecedentný charakter transformačných procesov v SVE spochybňuje niektoré z tých najzákladnejších princípov, na ktorých bol tamojší administratívny aparát vybudovaný. Verejná správa je tak pod mohutným tlakom adaptovať sa. Keďže cieľom reformného úsilia je zabezpečiť stabilitu, demokratickú kontrolovateľnosť a kontinuitu administratívneho systému, nesmú tieto snahy zároveň blokovať neskoršie revízie a modifikácie, ktoré budú nevyhnutne na programe dňa, pretože operačné prostredie sa neustále transformuje. Preto je potrebné *stabilitu skĺbiť s flexibilitou, demokratickú kontrolovateľnosť s funkčnou otvorenosťou, kontinuitu s adaptabilitou*. Za takýchto podmienok je treba byť opatrný pri predpisovaní konkrétnych inštitucionálnych, procedurálnych a personálnych modelov či dokonca nejakých prepracovaných prístupov k verejnému manažmentu.

## 2. Spoločné reformné trendy

716. Pri pohľade na *rozličné vývojové štádiá* by sme však mohli identifikovať niektoré spoločné trendy typické pre reformný proces v SVE:

- V počiatočnej fáze *transformácie* došlo k nezadržateľnému rozpadu právneho, politického, sociálneho a ekonomického poriadku a začali sa formovať nové štruktúry. Medzi charakteristiky tejto transformačnej fázy patrí: vznik pluralitného systému politických strán; pravidelné voľby na národnej, regionálnej a miestnej úrovni; prehodnotenie inštitúcií verejného sektoru, ktoré v niektorých prípadoch vyústilo do pokusu o opätovné vybudovanie celej vládnej mašinérie; formulovanie a čiastočná implementácia programov, ktoré často znamenali radikálnu ekonomickú reformu, ako aj rozvinutie všeobecnej a v niektorých prípadoch veľmi horúcej ústavnej diskusie. Čo ako systémovým sa tento vývoj spočiatku zdal, jeho výsledky boli rôzne a často len zlomkové. Nestabilné vzorce voľičského správania, nestabilné koalície a nedoriešené politické rozpory medzi vládnymi inštitúciami boli rovnako bežnými ako bezvýslednosť ústavných diskusií, nekompletnosť privatizačných programov a krátka životnosť inštitucionálneho usporiadania či reorganizácie.
- Počiatočnú transformačnú fázu postupne vystriedalo čosi, čo by sa dalo nazvať procesom *konsolidácie*, v rámci ktorého stabilnejšie politické podmienky umožnili systematickejší prístup k *deetatizácii*, privatizácii a marketizácii. Hoci demarkačná línia medzi výkonnou a legislatívnou mocou ako aj medzi politickou a administratívnou sférou bola i naďalej akosi nejasná a aj keď neboli doriešené viaceré ústavné otázky, programy ekonomickej

transformácie začali prinášať prvé povzbudzujúce výsledky. Menej omylné voličské správanie podporilo očakávania kontinuity, ktoré sa ukázali ako nevyhnutné pre stimuláciu a udržanie investícií súkromného sektoru a ktoré súčasne prispeli k racionálnejšiemu prístupu k zhodnoteniu a reforme fungovania verejného sektoru. Keďže prístupy v duchu “veľkého tresku” stratili na atraktivnosti, návrh a implementácia zásadných a špecifickejších opatrení sa stali kľúčovým pravidlom hry.

- Spomínaná stabilita ďalej poskytla prinajmenšom priestor pre uplatnenie strednodobého prístupu (v protiklade k *ad hoc* riešeniam), ktorý – v kombinácii s rozšíreným spoločenským vedomím existujúcich problémov – viedlo k tretej fáze *modernizácie*. Potreba prehodnotenia inštitucionálneho usporiadania a hľadania “best practice” (exemplárnych praktík – pozn. prekladateľa) v spojení s potrebou zaistiť alternatívnosť riešení boli ústredným motívom tejto fázy. Nedoriešené problémy a novovznikajúce nedostatky napokon prispeli k redefinovaniu verejného sektoru, jeho rozsahu, postavenia a inštitucionálneho dizajnu. Bolo stále zrejmejšie, že marketizácia a privatizácia prinesú dlhodobé očakávané výsledky len vtedy, keď budú vychádzať z komplexného a záväzného právneho rámca doplneného o nevyhnutné bezpečnostné opatrenia, páky a protiváhy a keď budú podporované, regulované a kontrolované výkonom a spoľahlivou verejnou správou. I tak sa však potvrdilo, že reorganizácia mašinerie centrálnej vlády spolu s funkčnou a územnou deľbou kompetencií sú už notoricky komplikovanými projektami. K tomu sa ešte pridal rozšírený problém diskontinuity personálneho zabezpečenia, ktorý bol na jednej strane výsledkom rastúcej atraktivnosti práce v súkromnom sektore a súčasne výsledkom praxe nových vládnych garnitúr vymieňať veľkú časť vodcovských zložiek v administratíve na strane druhej. V niektorých prípadoch už spomínané nedoriešené ústavné problémy naďalej blokovali modernizačný proces.
- Štvrtou a sčasti paralelnou fázou, ktorú možno rozoznať v rámci procesu reformy verejnej správy, je fáza *adaptácie* smerom k najvyššej úrovni výkonnosti verejného sektora (tak ako ju možno pozorovať na Západe) ako aj v ústrety tlakom vyvolaným prepravami na členstvo v EÚ. Desať z trinástich krajín kooperujúcich v rámci SIGMA (Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko) predložilo EK svoje žiadosti o členstvo a taktiež uzavrelo asociačné dohody. Aj tie ostatné pracujú na skorom získaní členstva. Administratívne kapacity ako aj nástroje regulácie (aproximácia práva) nevyhnutné pre adaptáciu na podmienky *acquis communautaire* si vyžadujú enormné legislatívne, inštitucionálne a procedurálne zmeny na strane kandidátskych krajín. Keďže rozsah vykonaných príprav bude jedným z určujúcich faktorov v rámci rozhodovania EÚ o začatí formálnych rokovaní, tento adaptačný proces sa stal jednou z najdôležitejších priorít v zúčastnených krajinách.

717. Pri rozlišovaní týchto vývojových štádií – transformácie, konsolidácie, modernizácie a adaptácie – je samozrejme potrebné byť si vedomý ich kontingentnosti vzhľadom na aplikáciu v trinástich tak veľmi odlišných kontextoch. Poradie týchto fáz by sa teda nemalo chápať ako “logika vývoja”, časové kontinuum či nebudaj identická skúsenosť v rámci krajín zapojených do projektu SIGMA. Rovnako by sa tieto štádiá nemali rozlišovať len na základ samotného vývojového procesu – v každej jednej krajine totiž predstavujú produkt rozličných parametrov, ako sú špecifické dedičstvo minulosti, štátosprávne tradície či vskutku rôznorodá administratívna kultúra. Miesto toho môžu poslúžiť ako *širšie kategórie, do ktorých možno začleniť všetky trinásť krajín*. Ak týmito typickým vývojom už prešla väčšina z tých najpokročilejších krajín, potom nám uvedené štyri fázy môžu pomôcť identifikovať niečo ako

“najvyspelejšiu úroveň” pokiaľ ide o reformný proces a jeho jednotlivé komponenty. *Nemalo* by sa to však *zamieňať za proces konvergencie systémov verejnej správy* trinástky, nehovoriac už o globálnej konvergencii v tejto sfére. Napriek tomu však – keďže verejná správa v strednej a východnej (a súčasne i v západnej) Európe – čelí viacerým podobným vonkajším a vnútorným výzvam, zdá sa nám viac ako vhodné, aby sa na podpore tohto reformného procesu podieľali aj medzinárodné organizácie.

### 3. Inštitucionálne otázky na centrálnej úrovni vlády

718. Pokiaľ ide o kontextuálne podmienky administratívnej reformy, možno registrovať známky rastúcej konsolidácie. V politickej sfére bol proces inštitucionalizácie demokratickej správy vecí verejných viac-menej ukončený a súčasne sa vyjasnili aj hlavné kontúry budúceho politického usporiadania. Nepredvídateľnosť a neistota politického života, ktorá charakterizovala prvé roky tranzície, sa vďaka formovaniu ustálenejších vzorcov politického správania postupne znižuje. Pokiaľ ide o ekonomickú obnovu, táto samozrejme nie je ešte ani zďaleka ukončená; prechod od socialistického plánovania k trhovej ekonomike cestou privatizácie, liberalizácie a marketizácie sa ukázal byť ďaleko zložitejším a namáhavejším procesom, než ako sa pôvodne očakávalo. Navyše, rozvratné účinky procesu obnovy – pokles výroby, rast inflácie a nezamestnanosti alebo pokles životnej úrovne – sú oveľa tvrdšie, než obhajcovia reformy boli spočiatku ochotní pripustiť. Platí však, že zatiaľ čo hospodárska politika čelí rastúcim problémom, súčasne sa začínajú jasnejšie formovať štrukturálne základy rôznych národných ekonomík. Všeobecné vyhlásenia v duchu budovania trhového hospodárstva sú stále viac nahradzované diferencovanejšími opatreniami. Týka sa to napríklad: úlohy podnikov vo verejnom vlastníctve, zmesi malých, stredných a veľkých firiem a korporácií alebo sektorovej skladby národného hospodárstva. Komparatívna analýza tu odhaľuje značné rozdiely medzi SIGMA krajinami pokiaľ ide o voľbu prijatých riešení, a to i napriek rovnakým východiskovým politickým záväzkom. Ruka v ruke s konkretizáciou nosných cieľov a postupu ekonomickej obnovy súčasne napreduje aj rozvoj právnych inštitúcií zrelého trhového hospodárstva. Z hľadiska potrieb *administratívneho rozvoja* stabilizácia dôležitých premenných veličín politickej a ekonomickej reformy predpokladá nárast miery demokratickej kontrolovateľnosti a predvídateľnosti. Spolu s kryštalizáciou kontextu verejnej správy vystupujú do popredia politické očakávania a funkčné požiadavky na jej fungovanie v stredno a dlhodobom časovom horizonte. Následne sa ponúka realistickejšia šanca uskutočňovať pozitívnu účelnú reformu, ktorá ďaleko prekračuje rámec zmeny *via negationis*, t. j. odmietnutie administratívneho dedičstva “demokratického centralizmu”.

719. Pokiaľ ide o *inštitucionálne otázky*, stojí za povšimnutie, že v porovnaní s prostrednou/ regionálnou a lokálnou úrovňou verejnej správy reorganizácia na *centrálnej úrovni vlády* sa v princípe naďalej obmedzovala len na štrukturálne adaptácie, ktoré bezprostredne naväzovali na demokratizáciu a ekonomickú liberalizáciu. Tieto počiatočné adaptácie sa z väčšej časti zameriavali na dve oblasti: vnútornú bezpečnosť a ekonomickú administratívu. Možno bude prekvapením, že rozsiahla sieť vládnych oddelení a národných úradov, ktoré tvoria jadro mašinerie centrálnej vlády, neboli ešte v mnohých krajinách predmetom komplexnej reformy. Neznamená to však, že nedošlo k žiadnym významným zmenám; rovnako sa tým nemyslí, že potreba celkového prehodnotenia činnosti centrálnych inštitúcií správy vecí verejných nebola rozpoznaná. Politická nestabilita od jesene 1989 a neistota ohľadom budúcej úlohy centrálnej administratívy a jej vzťahov voči nižším úrovňam vlády však zabránili implementácii ďalekosiahlych reforiem. Aj keď sa táto situácia v

niektorých prípadoch v posledných dvoch rokoch výrazne zmenila, naďalej treba vykonať ešte značné množstvo práce v tomto smere. Vo všeobecnosti sme svedkami širokého konsenzu medzi tvorcami politiky v tom, že komplexná reštrukturalizácia vládnych kompetencií na centrálnej úrovni bude možná až vtedy, keď dôjde k jasnejšiemu vymedzeniu budúcich úloh a zodpovednosti administratívy na centrálnej úrovni. Inými slovami, musí sa rozhodnúť o rozsahu budúcich právomocí a zodpovednosti národnej administratívy vo vzťahu k verejnej správe na regionálnej/ provinčnej a miestnej úrovni.

720. Bez ohľadu na vysokú odbornú kvalitu jeho prípravy a dôkladný monitoring je konečný úspech akéhokoľvek projektu modernizácie principiálne závislý od schopnosti reformátorov prekonať intra-organizačnú rezistenciu voči zmenám. V tomto bode je medzi analytikmi administratívnej reformy takmer jednohlasná zhoda v tom, že nátlakové (donucovacie) stratégie, ktoré sa pri presadzovaní reforiem spoliehajú na výkon právomocí, pravdepodobne nepovedú k želaným výsledkom. Miesto toho zdôrazňujú potrebu voliť cestu persúazie (presvedčania), ktorá smeruje k mobilizácii tých, čo patria do organizácie prechádzajúcej reformou. Aj keď úspech modernizačného procesu bude možné hodnotiť až po niekoľkých rokoch, vysoký stupeň dôležitosti, ktorý sa administratívne usporiadaniu na tejto úrovni prisudzuje, je určite povzbudením.

#### **4. Prostredná/regionálna úroveň vlády**

721. Keď obrátíme pozornosť na *prostrednú/regionálnu úroveň vlády*, opäť je možné objaviť viacero spoločných znakov v rámci krajín SVE. Predovšetkým ide o neistotu ohľadom budúcej prostrednej úrovne a jej vzťahu k ostatným úrovniam vlády vôbec. Aj keď takmer všade boli zrušené predošlé okresné úrady, keďže tieto slúžili ako orgány štátnej správy, budúcnosť regionálnej úrovne je naďalej široko otvorenou otázkou. Napriek širokej zhode na potrebe ďalších štruktúrnych zmien (súčasná územná organizácia štátnej správy je vo všeobecnosti považovaná za neefektívnu) bolo zaznamenaných len niekoľko úspešných reforiem – viacero experimentov zlyhalo. Stále teda možno pozorovať značnú nestabilitu a zmätok v súvislosti s prostredným stupňom vlády v SVE. Kým tie minulé orgány vlády na tomto stupni boli zdiskreditované a značne oslabené, presadzovanie nových metód viedlo k rozmnoženiu špecializovaných dekoncentrovaných zložiek štátnej správy. Dnes sme teda svedkami pokusov o rozpojenie vládnych úrovní, hoci rastie presvedčenie, že problémy koordinácie a kontroly by mali stáť v popredí procesu administratívnej reformy v najbližších rokoch. Pri existencii pestrej palety inštitúcií s prekrývajúcimi sa kompetenciami by teda nemalo byť prekvapujúce, že hmatateľné deficity vo výkonnosti zvyknú byť nočnou morou administratívnych reformátorov. Stručne povedané, vzájomné vzťahy medzi existujúcimi úrovňami a pozícia prostrednej úrovne sa dnes javia ako vážna prekážka prebiehajúceho reformného procesu. Keďže tieto slúžia ako kľúč k implementácii administratívnych opatrení, inštitúcie na prostrednej/regionálnej si nepochybne zaslúžia zvláštnu pozornosť.

#### **5. Miestna úroveň vlády**

722. V rámci diskusie o prestavbe systému miestnej samosprávy v SVE je dôležité rozlišovať medzi zmenami normatívneho rámca na jednej strane a reálnou praxou lokálnej vlády a administratívy na strane druhej. Hoci reformná legislatíva prijatá zväčša v rokoch 1990-1991 obsahuje viacero protirečení a dvojznačností a sčasti je potrebné jej dopracovanie a konkretizácia, predsa len poskytla solídny základ pre oddelenie štátnej správy od miestnej

samosprávy. Koncepcia “unifikovanej” alebo “homogénnej” štátnej moci, podľa ktorej príslušné miestne orgány reprezentujú vládne centrum a absolútne podliehajú nariadeniam a kontrole z centra, bola odmietnutá a nahradil ju duálny systém, v ktorom štátna (národná) vláda a lokálne vlády pôsobia v rámci svojich vlastných sfér vplyvu. Vo svetle pomerne nedávneho štartu niektorých reforiem a v mnohých prípadoch pretrvávajúcej nestability ústavného, politického, ekonomického a sociálneho prostredia, v rámci ktorého sa musia tieto reformy implementovať, by nemalo prekvapovať, že *realita miestnej samosprávy* sčasti *zaostáva za normatívnym ideálom*: pohľad len na samotný právny rámec by preto dával neúplný a fakticky skreslený obraz o situácii v miestnej samospráve.

723. Kým reformná legislatíva v oblasti miestnej samosprávy nepochybne výrazne posilnila postavenie lokálnej úrovne a prispela k vytvoreniu skutočne autonómneho výkonu vlády, mnohí namietajú, že reformy iba pramálo docenili význam potreby aktívnej medzivládnej (rozumej medziúrovňovej – pozn. prekladateľa) koordinácie a kooperácie a integrovanej tvorby politiky. Takáto kritika sa čiastočne javí ako opodstatnená prinajmenšom z pohľadu nedostatku organizačných a procedurálnych kapacít a nepochybne aj nerozvinutosti a sektoralizácie medzivládnej kooperácie. Problémy *sektoralizácie* sú navyše komplikované rozdrobenou povahou miestneho samosprávneho terénu. Slabé regionálne inštitúcie znamenajú, že od centrálnych orgánov sa stále viac vyžaduje úsilie o budovanie priamych spojení s lokálnou úrovňou, čo je úloha, ktorú navyše sťažuje existencia veľkého počtu územných jednotiek a najmä – v prípade mnohých malých lokalít – *nedostatok profesionálnych kapacít*. Miestne samosprávy sa následne nemôžu spoliehať na to, že príslušné regionálne články budú reprezentovať ich záujmy na centrálnej (národnej) úrovni, ale musia hľadať alternatívne kanály. V dôsledku toho sa udržiava pri živote sektoralizovaná a fragmentarizovaná povaha medzivládnych vzťahov.

724. Rozdrobenosť na miestnej vládnej úrovni nielenže negatívne ovplyvňuje medzivládnu koordináciu a kooperáciu, ale zároveň oslabuje administratívne kapacity miestnej samosprávy samotnej. Ťažkosti vyplývajúce z nárastu objemu práce, nedostatku skúseností s úplne odlišným politickým, právnym a finančným rámcom a absencie metodického usmerňovania “zhora” navyše zosilňuje extrémna dekoncentrácia vládnych a administratívnych zdrojov na miestnej úrovni. Jednou z bežných námietok proti reforme miestnej samosprávy je to, že táto viedla k vzniku *atomizovaného lokálneho článku*, ktorý nedokáže výkonne a účinne plniť svoje nové funkcie. Nepochybne platí, že mnohé z tých veľmi malých lokalít – s malým alebo žiadnym profesionálnym personálom a veľmi obmedzenými finančnými zdrojmi – čelia značným ťažkostiam pri plnení svojich zákonných povinností a nemôžu pritom zúžitkovať výhody z existencie značného spektra nástrojov realizácie, ktoré nový právny rámec na úrovni miestnej samosprávy prístupňuje.

725. Zdá sa teda, ako keby reformátori vložili do reformy miestnej samosprávy príliš veľké nádeje. Pochopiteľný dôraz kladený na to, čo by sa dalo nazvať prístupom “zdola-nahor” (angl. bottom-up approach), viedol k značným problémom: kapacity miestnych vlád boli sčasti nadhodnotené; následne sa výrazne podcenila potreba usmerňovania a kontroly z centrálnej úrovne; nadmieru zdôrazňovaný princíp miestnej autonómie viedol popri prípade k značným problémom s medziúrovňovou koordináciou. V dôsledku toho dnes silnie volanie po čiastočnej “*reforme reformy*”, ktorá sa snaží o osvojenie si pragmatickejšieho prístupu k miestnej samospráve.

## 6. Štátna služba

726. Pokiaľ ide o *personálne otázky*, verejná správa v postkomunistických krajinách SVE sa tradične charakterizuje značnou prebujenosťou a prezamestnanosťou. Drastické zoštíhľovanie cestou masovej privatizácie a zbavovania sa prebytkov sa často považuje za nevyhnutný dôsledok prechodu smerom k modernej štátnej službe, ktorá je čo do úloh, štruktúr a procedúr porovnateľná so západným štandardom. Takéto hodnotenie však treba spochybníť minimálne z dvoch dôvodov. Po prvé, podhodnocuje veľké rozdiely v objeme vládnej zamestnanosti, ktoré existujú aj v rámci západných industrializovaných krajín. Druhá námietka voči argumentu celoplošnej redukcie sa zakladá na skutočnosti, že sa tu zvykne nadhodnocovať súčasná veľkosť verejnej správy. Kým socializovaný sektor hospodárstva sa donedávna podieľal na prevažnej časti civilnej zamestnanosti, zďaleka najväčšiu zložku tvorili zamestnanci štátnych podnikov a jednotných družstiev. V protiklade s tým je samotná verejná správa relatívne malá. *Kvantitatívny otáznik* teda nie je v hlavnom jadre verejnej správy, ale treba ho riešiť v *socializovanom sektore hospodárstva*.

727. Zďaleka najvýznamnejšia výzva v rámci reformy personálneho zabezpečenia verejnej správy spočíva v odstraňovaní *kvalitatívnych deficitov*. Vyžaduje si to rozvinutie koherentnej a intenzívnej personálnej politiky, ktorá zohľadňuje vzájomnú závislosť kľúčových zložiek, ako sú nábor pracovníkov, využívanie personálnych fondov, pracovná motivácia, odborárske záujmy, odborná príprava a kvalifikácia. Až donedávna len niekoľko krajín dokázalo formulovať a implementovať politiky, od ktorých by sa dalo očakávať výrazné zlepšenie personálneho zabezpečenia. Podniknuté kroky sa v zásade sústredili na odstránenie niektorých z najnaliehavejších ťažkostí, no nepodarilo sa im vyriešiť hlbšie zakorenené štrukturálne problémy. Navyše je len málo náznakov, že v rámci prijímania opatrení týkajúcich sa jednotlivých zložiek personálnej politiky bola dostatočne zohľadnená ich vzájomná prepojenosť. Inými slovami, prevládali skôr izolované kroky bez nadväznosti na komplexnejšiu reformnú stratégiu.

728. Je možné identifikovať niekoľko faktorov, ktoré doposiaľ bránili sformovaniu komplexnej personálnej politiky. Snáď tým najvýznamnejším je to, že v relatívne veľkom počte prípadov *unifikovaná verejná služba vlastne neexistuje*. Idea samotnej verejnej služby fakticky nemá právne zakotvenie. V súčasnosti existuje len niekoľko kódexov štátnej služby, ktoré upravujú práva a povinnosti pracovníkov vo verejných službách; väčšina zamestnancov verejnej správy tak miesto toho spadá pod všeobecnú pracovno-právnu úpravu. Špecifické pravidlá týkajúce sa pracovných vzťahov platia len pre určité zložky verejnej správy (ide najmä o zložky vnútornej bezpečnosti, armády, polície a väzenskej stráže); vo väčšine prípadov prevládla idea nediferencovaných pracovných vzťahov. Negatívne účinky absencie uceleného právneho rámca pre reguláciu zamestnanosti vo verejnom sektore zároveň zvyrazňuje fakt, že *často neexistuje iba jeden zamestnávateľ*, t. j. určitý zamestnanec neuzatvára pracovnú zmluvu so štátom, ale s jednotlivými vládnymi oddeleniami. Vedie to potom k značnej rozdielnosti zmluvných ustanovení. Absencia spoločného právneho rámca pre verejnú službu a nezávislosť jednotlivých ministerstiev v personálnych otázkach značne komplikuje rozvinutie koherentnej personálnej politiky. Navyše, potrebu sústrediť pozornosť na riešenie personálnych otázok a prípravu reformnej legislatívy rozpoznalo donedávna len niekoľko národných vlád.

729. Prijatie legislatívy upravujúcej štátnu službu sa preto správne považuje za kľúčový ingredient reformného procesu. Stabilná, konkurencieschopná, zodpovedná a demokraticky

spoľahlivá štátna služba je predpokladom úspechu nielen administratívnej reformy ale aj politickej stability a ekonomického rozvoja. Prijatie *acquis communautaire* EÚ by malo slúžiť ako ďalší impulz reformy.

730. Rast politickej stability, zlepšenie ekonomickej výkonnosti a perspektívy ako aj odbornej vybavenosti pracovníkov verejného sektoru začínajú postupne vytvárať podmienky pre modernizáciu verejnej správy. *Otázky implementácie* sa tak opäť dostávajú do popredia. Na tomto mieste je dôležité poznamenať, že životaschopné implementačné stratégie budovania pružnej a zodpovednej verejnej správy a efektívneho systému vlády zákona sa v počiatočných fázach transformačného procesu nebezpečne podceňovali. Napríklad pri reforme ústavného práva a sekundárnej legislatívy sa dôraz kládol najmä na substanciálne otázky; normatívny obsah legislatívnych aktov bol v centre politických a právnych diskusií. V kontraste s tým boli *procedurálne aspekty* zväčša *zanedbávané*. Najmä v zásadných otázkach – ako zaistiť účinnosť ústavnej a sekundárnej legislatívy, aké ťažkosti môžu v rámci implementácie vzniknúť a ako ich možno minimalizovať – chýbal systematický prístup. Transfer poznatkov Západ -Východ mal v tomto smere len okrajový význam, čo platí aj o úsilí, ktoré sa zameriavalo výlučne na technickú asistenciu legislatívnej činnosti (týka sa to najmä právnej úpravy trhovej ekonomiky). Fakticky sa dá celkom dobre argumentovať, že tvorba legislatívy bola počas relatívne dlhého obdobia zväčša *oddelená od jej implementácie*; často sa schvaľovala nová legislatíva i napriek vedomiu, že administratívne predpoklady jej účinnosti absentujú alebo ich nie je možné vytvoriť v tak krátkom časovom intervale. Legislatíva tak degenerovala (a sčasti i naďalej degeneruje) na *symbolickú politiku*. Z toho vyplývajúce hrozby by mali byť evidentné: prijímanie zákonov, ktoré nemožno v praxi presadzovať (alebo ktoré zákonodarca nemá záujem presadzovať) diskredituje nielen legislatívny proces, ale v dlhodobej perspektíve aj samotnú ideu vlády zákona (právneho štátu).

731. Aj v tých zriedkavých prípadoch, kedy sa otázke implementácie v rámci reformného procesu venovala explicitná pozornosť, sa zdá, že *možnosti priamej aplikácie západných skúseností* boli taktiež *vnímané príliš optimisticky*. Nepochybne platí, že západné skúsenosti za posledné dve desaťročia pomohli osvetliť zložité predpoklady zabezpečenia účinnosti právnej úpravy a politických rozhodnutí; do určitej miery tiež zlepšili kapacity pre navrhovanie účinnejších implementačných procesov pomocou identifikácie kľúčových aktérov a zdrojov. Zdá sa však, že poznatky (lekcie) odvodené zo skúseností Západu majú len malé okamžité využitie v rámci úsilia o zlepšovanie implementácie v SVE. Analýzy vypracované na Západe sa sústreďovali zväčša na implementáciu v porovnateľne stabilných podmienkach, zatiaľ čo normatívne rámce SVE sú samozrejme stále v procese dynamických zmien. V trochu všeobecnejšej rovine: typicky turbulentný kontext, v rámci ktorého implementácia prebieha (alebo neprebieha), znamená, že len málo základných predpokladov, s ktorými sú západní tvorcovia politiky a administrátori zvyknutí operovať, je možné priamo aplikovať na situáciu v SVE. Práve z tohto dôvodu dnes reformátori veľmi správne zdôrazňujú *budovanie domáceho potenciálu* pre implementáciu zásadných politík; je to teda ešte raz *proces rozpoznávania vlastného potenciálu*, ktorý je v tomto smere dôležitý.

732. Pokiaľ ide o *procedurálne aspekty*, bola už spomenutá iluzórnosť “globálnej konvergencie”, nehovoriac už o novej “paradigme” reformy verejnej správy. To však nebráni rôznym “manažérskym guru” a “akademickým turistom” propagovať svoje “produkty”. Len nedávno sa začalo uznávať, že v prostredí SVE to chce tak “*veslovanie*” ako aj “*kormidlovanie*” na to, “*aby sa čln udržal nad vodou,*” pretože aj to najpozornejšie kormidlovanie závisí od každodenných úspechov tých, ktorí držia v rukách implementáciu



verejnej politiky. Aby sme posunuli tento argument ešte o trochu ďalej, skonštatujeme, že zavádzanie podnikateľských prístupov do verejnej správy – tak ako ho zastáva koncepcia New Public Management – môže mať katastrofálne účinky na systémy založené na kontinentálnej európskej tradícii, v rámci ktorej buď nemusia na to existovať potrebné predpoklady, alebo budú odmietnuté kvôli ich inherentnej logike. Zvlášť problematickou v transformačnom kontexte bude tak veľmi limitovaná schopnosť systémov typu New Public Management zmäkčiť dopad neregulovaného trhového správania. Prinajmenšom platí, že snaha o zlepšenie manažérskych metód môže byť primeranou voľbou, kým zavedenie anglosaskej administratívnej kultúry sa zdá jednoducho nemožným. Varovná poznámka je teda oprávnená: v súvislosti s procedurálnymi aspektami je treba “rozpoznanie vlastného potenciálu” čítať skôr ako odporúčanie, než ako identifikáciu už prevládajúceho trendu.

733. Vybudovanie výkonnej, zodpovednej a spoľahlivej *verejnej služby* je preto závislé na viacerých *predpokladoch*, ignorancia ktorých môže spôsobiť to, že príslušné jednotlivé reformy ostanú bez účinku:

- Ten najzákladnejší, avšak nepochybne i najďalekosiahlejší z nich, možno nazvať *právnou minimou*. Bez právneho rámca - napríklad v podobe komplexného zákona o štátnej službe - nebude možné do štátnych služieb pritiahnúť príslušníkov *elity*. Dôveru – obzvlášť dôležitý determinant individuálnej voľby pracovnej kariéry v období transformácie a modernizácie – možno zabezpečiť len vtedy, ak existuje garancia a vynútiteľnosť pracovných práv a povinností. Stupeň flexibility - azda zodpovedajúci počiatočným fázam reformy vládnej mašinerie - v súčasnosti blokuje rozvíjanie spoľahlivosti, ktorú si modernizácia a adaptácia vyžadujú.
- Okrem dôvery založenej na právnej minime musí existovať *široká politická podpora* reformy verejnej správy a zároveň *politická vôľa* dotiahnuť túto reformu do jej úspešného konca. Oficiálne i verejné uznanie významu solídnej, výkonnej a zodpovednej štátnej služby pre zabezpečenie demokratického vládnutia je nevyhnutné nie iba z hľadiska zaistenia legitímnosti, ale spolu s tým aj pre pozdvihnutie spoločenskej prestíže práce vo verejnom sektore. Historická skúsenosť s diskreditáciou štátneho aparátu opäť poukazuje na potrebu vyvinúť nadmerné úsilie s cieľom pritiahnúť kvalifikovaných ľudí.
- Motiváciu a dlhodobú oddanosť jednotlivcov práci vo verejnom sektore je potrebné zabezpečiť prostredníctvom *zavedenia kariérneho systému*. Iba prepracovaný systém popisu práce, inštitucionalizovaných kvalifikačných požiadaviek a perspektíva služobného postupu odvodená z princípu rovnocenného zaobchádzania a hodnotenia výkonnosti dokáže zabezpečiť taký stupeň plánovania kariéry, ktorý je nevyhnutný pre zvýšenie atraktívnosti a kontinuity zamestnanosti v štátnych službách. Transparentná platová štruktúra a možnosť získania prémie v závislosti od pracovnej výkonnosti uzatvárajú zoznam motivačných stimulov, ktorých kombinácia výrazne prispeje k dosiahnutiu želannej kvality a kontinuity štátnej služby. Je to práve tento kontext, v rámci ktorého treba vyvodzovať lekcie zo západných modelov - hoci asi viac cestou negácie, ako cestou imitácie. Takto definovaná úspešná implementácia kariérneho systému môže celkom dobre postaviť rozvíjajúce sa demokracie na čelo, než do závesu medzinárodnej konkurencie.
- Štvrtou a o niečo širšou podmienkou vytvorenia výkonnej a úspešnej verejnej správy je odštartovanie individuálnych reformných iniciatív v rámci *súhrnnej reformnej stratégie*. Samozrejme, asi nebude možné – a vo svetle prebiehajúcej zmeny a adaptácie azda ani

primerané – sústreďovať sa na definície (typu “raz a navždy”) veľkosti, formy, úloh a organizačného dizajnu verejného sektoru. Napriek tomu však namiesto zmierenia sa s dezorganizovanosťou a turbulentnosťou ako “nevyhnutnými” sprievodnými javmi transformačných procesov bude potrebné vyvinúť určité úsilie s cieľom rámcovo vymedziť dlhodobé ciele takým spôsobom, ktorý by umožnil formuláciu a implementáciu individuálnych reformných iniciatív ako súčastí vzrastového a evolučného no i tak jednoliateho procesu.

## 7. Závěry

734. Summa summarum, nasledovné postrehy by mali byť zaujímavé z komparatívnej perspektívy:

- Na základe dostupných dôkazov možno konštatovať, že pokusy zovšeobecňovať špecifické zistenia týkajúce sa administratívnej reformy komplikuje jednoduchý fakt, že *krajiny SVE* sa i naďalej nachádzajú vo veľmi rozličných štádiách ich administratívneho rozvoja. Dajú sa síce vypožorovať isté spoločné charakteristiky, národné kontexty, štátosprávne tradície, administratívne kultúry sú však často natoľko, že neumožňujú rovnakú voľbu odozvy na aktuálny vývoj. Môžu síce prevažovať podobné štruktúry problémov, vyžadujú sa však diferencované reakcie. V podmienkach časového stresu, pod ktorým musí dôjsť k operacionalizácii asociačných dohôd pred otvorením formálnych rokovaní, hrozí nebezpečenstvo nadmerného zovšeobecnenia požiadaviek na asistenciu v rámci jednotlivých krajín.
- Pokiaľ ide o *typológiu rozličných reformných snáh*, prevládajúcim typom je naďalej “reforma cestou ohlásenia štartu” (angl. reform by announcement), “reforma cestou legislatívy” (angl. reform by legislation) a/alebo “reforma cestou programu” (angl. reform by programme). Dá sa preto pozorovať *pozoruhodný nepomer medzi zámermi a reálnymi výstupmi/skutočnými zmenami*. Bližší pohľad na dopad jednotlivých reforiem v rozličných krajinách potvrdzuje často zavádzajúci charakter hodnotení založených výlučne na stave príprav legislatívnych textov, rozvinutí konkrétnych reformných programov a kvantite oficiálnych vyhlásení.
- Pretrvávajúca tendencia robiť reformu “*zhora-nadol*” je sprevádzaná pomerne *asymetrickým vnímaním určitých potrieb*. Nadmerný dôraz na problematiku centrálnej vlády ide ruka v ruke s podhodnotením potreby budovania regionálnych kapacít a potreby vyhodnocovania skúseností získaných zavádzaním zväčša vysoko liberálnej právnej úpravy miestnej samosprávy od roku 1989. Toto nedostatočné ocenenie viedlo k pozoruhodným regionálnym nerovnováham a viacerým tvrdým sociálnym nerovnostiam. Patričné uznanie problémov síce doposiaľ nechýbalo, zložitým aspektom medzivládnych vzťahov s tým spojených sa však zrejme nevenovala požadovaná pozornosť. Ako už bolo spomenuté, v mnohých krajinách SVE vzťahy medzi centrálnou, regionálnou a lokálnou úrovňou vlády naďalej zostávajú vážnou prekážkou implementácie reformných opatrení. Tieto okolnosti sú sťažované skutočnosťou, že územné a sektorálne reformné snahy sa len zriedkakedy prelínajú.
- Ukazuje sa ďalej, že je naliehavou *potrebou zlepšiť procesy koordinácie a kooperácie*. Špecifickým znakom príslušných krajín nie je len to, že koordinačné, kooperačné či dokonca komunikačné kanály medzi i v rámci ministerstiev sú stále nerozvinuté, ale aj to,

že tu chýba vôbec základné chápanie potreby takého procesy zavádzať a udržiavať v chode a v spojení s ostatnými úrovňami vlády. Neúčinnosť nejedného ambiciózneho projektu reformy verejnej správy možno vystopovať v jednom z pretrvávajúcich dedičstiev komunistického minulosti: štátni úradníci si dostatočne neuvedomujú obojakú potrebu horizontálnej a vertikálnej kooperácie.

- *Programy všeobecnej asistencie* (angl. general assistance programmes) pre verejnú správu celkom určite ešte *nestratili svoju opodstatnenosť*. V značnom počte prípadov ešte nie sú splnené základné administratívne požiadavky. Ak sa má kontinuálne budovať domáca odborná základňa, takéto programy by sa nemali predčasne rušiť, ale musí sa im venovať stále pozornosť. Ich pretrvávajúcu kľúčovú úlohu možno ilustrovať minimálne poukázaním na situáciu krajín, kde nové vlády zas a znova čelia problému prehodnotenia základných vládnych štruktúr. Kvalitné a nenákladné sektorovo či problémovo špecifické iniciatívy sa minú účinkom, ak základné administratívne kapacity a/alebo odborné zázemie budú naďalej absentovať.
- Pokiaľ ide o *personálne otázky*, snahy o zlepšenie systému *odbornej prípravy* pred i po nástupe do úradu *by mali byť podrobené evaluácii*. Zdá sa, akoby opatrenia prijaté v počiatočných štádiách transformačného procesu svojou životnosťou presiahli svoj pôvodný účel. Nevyhnutnosťou sa dnes javí vypracovanie solídneho *hodnotenia potrieb* každej krajiny s cieľom efektívnejšie zacieliť dostupné fondy. Hrozí, že projekty “masového vzdelávania” začnú byť kontraproduktívne, ak (často sami príliš mladí) zástupcovia konzultačných sekcií nebudú poskytovať doposiaľ požadované problémovo špecifické informačné vstupy. Neznamená to, že všeobecné administratívne zručnosti sú dnes už v plnej miere dostupné. I tak by sa ale mali výsledky týchto analýz využiť na presmerovanie tréningových programov do zostávajúcich problémových oblastí. Navyše by takéto analýzy mali odhaliť aj úzko špecializované požiadavky na pracovné zručnosti. Treba v tejto súvislosti preskúmať, ktorá z dvoch alternatív – “twinning ministerstiev” alebo “twinning odborníkov” - by mala byť uprednostnená.
- Ďalej, je stále zrejmejšie, že implementácia rôznych politík sa vyvinula do *vážnej prekážky reformného procesu*. Vzrastá vedomie toho, že k úspešnému zavíšeniu reforiem sú rovnako potrebné inštitúcie, procedurálne know-how i kvalifikovaný personál. To by následne malo podnietiť nielen ukončenie horizontálnych reforiem a zvýšiť dôraz na sektorové politiky, ale súčasne aj posilniť snahy o *zlepšenie systémov správy vecí verejných* v príslušných krajinách. V tomto smere je zmysluplné vyznačiť “ohniská” výmeny informácií o administratívnych reformách a súvisiacich otázkach najmä v tých krajinách, v ktorých si doposiaľ neosvojili kladný postoj voči inštitucionálnemu rozvoju a administratívnej stabilizácii.
- V tomto kontexte je treba opäť nevyhnutné uvedomiť si, že verejná správa je súčasne subjektom i objektom reformy. Otázky *monitorovania administratívnej výkonnosti a zlepšovania úrovne kontroly a zodpovednosti* by sa teda nemali považovať za otázky zanedbateľného významu. Zvláštnu starostlivosť je potom potrebné venovať formulovaniu referenčného rámca tréningových a iných programov do takej miery konkrétnosti, ktorá je nevyhnutná pre vypracovanie zmysluplného kvalitatívneho hodnotenia (evaluácie) po ich ukončení. Samozrejme, vyžiada si to súčasné posilnenie *audítorských kapacít* v týchto krajinách.

- “*Learning by doing*” už naďalej nezodpovedá reformným potrebám príslušných krajín – je k tomu treba pridať ešte “*learning from experience*”. Nemyslí sa tým iba pomoc a asistencia prichádzajúca zo “západného” prostredia, ale tiež možnosť využitia skúseností nadobudnutých v susedných krajinách. *Programy s účasťou viacerých krajín (tzv. multilaterálne programy), vnútroregionálna kooperácia a cezhraničné vzťahy* by teda mali vzrásť na dôležitosť. Možnosť zúžitkovať skúsenosti iných by mohla viesť k *silnejšiemu multilaterálnemu postoju k administratívnej reforme*, než ako tomu bolo doposiaľ. Treba stále zdôrazňovať nákladovú efektívnosť takýchto iniciatív; príslušné opatrenia je teda potrebné stimulovať pomocou medzinárodných organizácií a bilaterálnych donorov.
- *Kapacity pre absorpciu špecifických programov sa zdajú byť dosť nerovnomerne rozložené v rámci regiónu SVE.* Malo by sa teda vziať do úvahy, že je *potrebné ďalšie zdokonaľovanie v implementácii* aj v tých najužšie špecifikovaných oblastiach politiky. Vyžiada si to osvojenie si širšieho pohľadu na administratívnu reformu, t. j. uznanie vzájomnej závislosti organizačných štruktúr, procedurálnych požiadaviek, zdrojov a personálu.
- Pokiaľ ide o *externú asistenciu*, treba upozorniť na tendencie “*znovu vynaliezť koleso*”. Kým v prípadoch, kde došlo k zlyhaniu niektorých počiatočných asistenčných programov (t. j. v oblasti legislatívy o štátnej službe a na poli regionálneho rozvoja), je to pochopiteľné - môže to zároveň signalizovať chybné nasmerovanie zdrojov, ktoré sa dá len veľmi ťažko odôvodniť, najmä pri existencii možností učiť sa zo skúseností získaných v iných kontextoch. Existuje nebezpečenstvo, že každodenná pracovná rutina zdegeneruje do značne obnoseného “vyhadzovania peňazí na riešenie problémov”.
- Napriek rôznym reformným pokusom a meniacim sa prioritám pre poskytovanie asistencie možno len *sotva* objaviť *koherentný operačný rámec*, ktorý by umožnil dlhodobý, integrovaný a synergizovaný chod asistenčných programov. Ak nemá dochádzať k nákladnej duplikácii, vítané snahy o *decentralizáciu programových iniciatív* usilujúce o zohľadnenie špecifických okolností *by mali ísť ruka v ruke* s rešpektovaním celkového rámca programových priorit, využívaním synergických efektov a participáciou na procesoch vzájomného učenia sa. Hoci rozchodnosť administratívnych problémov, politických a hospodárskych okolností ako aj rozvojového potenciálu automaticky predpokladá istú formu decentralizácie, bolo by katastrofou, keby sa zároveň nesledovala vyznačená strategická línia.
- Prístup donorov sa javí ako zmes najprv “ponukovo-orientovaných”, neskôr “dopytovo-orientovaných” príp. “na potreby orientovaných” a momentálne na “prístupový proces orientovaných” postojov. Výsledkom bol často *zmätok* a kontraproduktívne plytvanie v rámci reformného procesu.
- Nedostatočná koordinácia medzi donormi, medzinárodnými organizáciami a špecifickými národnými projektami viedla z času na čas k vynakladaniu *duplicitného úsilia* a zmätenému vnímaniu na strane recipientských krajín. Je treba spomenúť výsledok rozsiahlej série interview s administrátormi v SVE, ktorá odhalila istý stupeň resentimentu vyplývajúceho z toho, že často museli diskutovať o tých istých otázkach s množstvom rôznych zahraničných delegátov a vypočuli si sčasti *konfliktné rady* k rôznym problémom. Jasnejšia profilácia a solídna deľba práce sa javia ako veľmi potrebné. Rôznorodosť prístupov donorských inštitúcií možno dokonca premeniť na určitú výhodu za

predpokladu, že strategické riadenie a operatívne odborné konzultácie budú čo možno najviac od seba oddelené.

- Pokiaľ ide o *vstup do EÚ*, je nevyhnutné, *aby sa zrejme prepojenie medzi aproximáciou práva a administratívnou reformou rešpektovalo* v oveľa väčšej miere, ako tomu bolo doteraz. Prostredníctvom riadiaceho procesu by sa mala zabezpečiť integrovanosť jednotlivých programov v rámci spomínaných dvoch línií v praxi. Mieni sa tým potreba primeraným spôsobom ťažiť zo zrejmych inštitucionálnych a procedurálnych prienikov ako aj potreba adekvátneho zacielenia odbornej prípravy.
- Z hľadiska ďalšieho *poskytovania medzinárodnej asistencie* bude asi zmysluplné – s výnimkou zastavovania programov všeobecnej asistencie pre verejnú správu v kľúčových horizontálnych a sektorálnych oblastiach reformy – *sústrediť sa na hlavné zložky predvstupnej stratégie*, ako napr. komplementaritu, adicionalitu (doplnkovosť), kondicionalitu (podmienenosť) a evaluáciu, ako aj na rozvoj koncentrovanejších a problémovo-špecifickejších programov. Samozrejme, jedna vec je odvolávať sa na tieto otázky, celkom iná zase správne inštruovať aktérov riadiaceho procesu a tých, ktorí sa pohybujú v teréne.

Napokon treba ešte uviesť, že *programy s účasťou viacerých krajín (multinárrodné programy)* demonštrovali svoju hodnotu ako *flexibilné nástroje*, ktoré vykazujú isté výhody v porovnaní s prístupmi z hľadiska jednej samostatnej krajiny. Podporujú transfer informácií, skúseností a “best practices” cez hranice štátov. Vytvára sa tak priestor pre uplatňovanie *komparatívnych prístupov* k riešeniu problémov, ktoré spájajú všetky zúčastnené krajiny. Z hľadiska vyváženia decentralizačných účinkov lokalizovaných programov (t.j. špecifických pre tú ktorú krajinu – pozn. prekladateľa) by sa teda mohlo počítať s perspektívnym posilnením pozície programov multinárodných.

## **ZOZNAM ÚČASTNÍKOV**

*(len v anglickom jazyku)*

Atény, 8.–10. október 1997

(v abecednom poradí najprv podľa krajiny a potom podľa jednotlivcov)

### **ALBANIA**

Mr Bujar Bala  
Chief of EU Section  
Ministry of Foreign Affairs  
Dept for EuroAtlantic Cooperation  
Boulevard "Jeanne d'Arc" No 6  
Tirana

tel: (355 42) 62065  
fax: (355 42) 62084/2085

Mr Krenar Loloci  
Legal Adviser to the Prime Minister  
Prime Minister's Office  
Bulevardi Deshmoret et Kombit  
Tirana

tel: (355 42) 35398  
fax: (355 42) 28498

Mr Rustan Petrela  
Director, Prime Minister's Office  
Department of Public Administration  
Bulevardi Deshmoret et Kombit  
Tirana

tel: (355 42) 30846  
fax: (355 42) 28498

### **BULGARIA**

Mr Ivo Draganov  
Adviser to Deputy Prime Minister and  
Minister of Education  
Council of Ministers  
Dondukov Blvd. 1  
1000 Sofia

tel: (359 2) 887 2068  
fax: (359 2) 981 1736

Ms Zlatina Nikolova  
Head of Chancellery Department  
Council of Ministers  
Dondukov Blvd. 1  
1000 Sofia

tel: (359 2) 981 4964  
fax: (359 2) 882 726

Ms Jasmine Popova  
Head of the European Integration Dept  
Ministry of Foreign Affairs  
2 Ul. al. Zhendov  
BG-1113 Sofia

tel: (359 2) 737 412  
fax: (359 2) 707 589

## **CZECH REPUBLIC**

Mrs Petra Bartáková  
Department for Coordination of  
Relations with EU  
Ministry of Foreign Affairs  
Loretánské náměstí 5  
118 00 Prague

tel: (420 2) 241 82513  
fax: (420 2) 241 82046

Mr Petr Kubernát  
Director, Department for Coordination of  
Relations with EU  
Ministry of Foreign Affairs  
Loretánské náměstí 5  
118 00 Prague

tel: (420 2) 241 82175  
fax: (420 2) 241 82046  
e-mail: s\_okeu@mzv.cz

Mrs Eva Pauknerová  
Advisor to the Prime Minister  
Office of the Prime Minister  
Nábřeží Edvarda Beneše 4  
118 00 Prague 1

tel: (420 2) 290 0563  
fax: (420 2) 240 02317  
e-mail: pauknero@vlada.cz

## **ESTONIA**

Mr Henrik Hololei  
Head of Office of European Integration  
State Chancellery  
Lossi Plats 1 A  
EE 0100 Tallinn

tel: (372) 631 6721  
fax: (372) 631 6724  
e-mail: henrik@wp.rk.ee

Ms Mari Pedak  
Department Head  
Local Government and Regional Development  
Ministry of Internal Affairs  
Pikk 57  
EE 0001 Tallinn

tel: (372) 612 5100  
fax: (372) 612 5101  
e-mail: mari @ sisemin.gov.ee

Mr Aivar Rahno  
Assistant to the Secretary of State  
State Chancellery  
Lossi Plats 1A  
EE 0100 Tallinn

tel: (372) 631 6749  
fax: (372) 631 6994  
e-mail: aivar@wp.rk.ee

## **"FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA"**

Mr Plamen Georgievski  
Assistant Minister of Justice  
Ministry of Justice  
bul."Veljko Vlahovic" bb  
91 000 Skopje

tel: (389 91) 230-723  
fax: (389 91) 226-975

Mr Idjet Memeti  
Deputy-Secretary of the Government  
Expert Service of the Government  
bul. "Ilenden" bb  
91 000 Škopje

tel: (389 91) 115-239  
fax: (389 91) 113-710

Mr Dragan Tilev  
Head of the Aid Co-ordination Unit  
bul Ilinden bb  
91 000 Skopje

tel: (389 91) 239 165  
fax: (389 91 ) 113 710

## **HUNGARY**

Mr Zsolt Becsey  
Director  
State Secretariat for Integration  
Ministry of Foreign Affairs  
Bem Rakpart 47  
H-1027 Budapest

tel: (36 1) 458 1075  
fax: (36 1) 214 6884

Mr Endre Kovács  
Senior Advisor  
International Department  
Ministry of the Interior  
XII Németvdlgyi út 41  
H-1903 Budapest

tel: (36 1) 266 2645  
fax: (36 1) 266 3048

Mr Imre Verebelyi  
Government Commissioner  
for Modernisation  
of Public Administration  
Kossuth Ter 4  
H-1055 Budapest

tel: (36 1) 268 3200  
fax: (36 1) 268 3202



## **LATVIA**

Mr Edvins Andersons  
Director Project Management Department  
State Chancellery  
36 Brivibas Blvd  
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 4447  
fax: (371) 721 3505

Ms Solvita Harbacevica  
Deputy Director  
European Integration Bureau  
Elizabetes 57  
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 6672  
fax: (371) 728 7904  
e-mail: eib@eib.gov.lv

Mrs Svetlana Proskurovska  
Director  
Bureau of Public Administration Reform  
Raina Bulv. 4  
LV-1050 Riga

tel: (371) 722 3109  
fax: (371) 722 31 48  
e-mail: bpar@com.lamet.lv

## **LITHUANIA**

Ms Teresélé Kazlauskienė  
Deputy Minister  
Ministry of Public Administration Reforms  
and Local Authorities  
Gedimino Ave  
11 2022 Vilnius

tel: (370 2) 620 110  
fax: (370 2) 226 935

Mr Adolfas Savicius  
Government Secretary  
The Prime Minister's Office  
Gedimino Ave 11  
2022 Vilnius

tel: (370 2) 626 595  
fax: (370 2) 221 088

Mr Virgilijus Savickas  
Adviser to the Prime Minister  
The Prime Minister's Office  
Gedimino Ave 11  
2022 Vilnius

tel: (370 2) 627 041  
fax: (370 2) 619 953

## **NETHERLANDS**

Mr Jos van der Steen  
Senior Adviser International Affairs  
Ministry of Interior  
Schedeldoekshaven 200  
2500 EA The Hague

tel: (31 70) 302 7078  
fax: (31 70) 302 7634

## **POLAND**

Mr Wiktor Marek Anselm  
Director of the Department for Accession Negotiations  
Office of the Committee for European Integration  
Al. Ujazdowskie 9  
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 694 6719  
fax: (48 22) 694 6988

Ms Izabella Dudzin  
Director General of the Chancellery  
of the Prime Minister  
1/3 Al. Ujazdowskie  
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 628 7870  
fax: (48 22) 694 7296

Ms Elwira Kucharska  
Director General of the Office of the  
Committee for European Integration  
Al. Ujazdowskie 9  
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 694 9327  
fax: (48 22) 694 6988

## **ROMANIA**

Mr Grigore Lapusanu  
State Secretary  
Chief of the Department for Local Public Administration  
Piata Victoriei 1 71 201 Bucharest

tel: (40 1) 659 5090  
fax: (40 1) 311 3641

Mr Florin Lupescu  
Director  
Department for European Integration  
Directorate for Institutional Cooperation  
Victoria Palace  
Victoria Square 1  
Bucharest

tel: (40 1) 222 3692, 222 5470  
fax: (40 1) 222 5470

e-mail: [uca@mail.kappa.ro](mailto:uca@mail.kappa.ro)

Mr Laurentiu Tachiciu  
Secretary of State for Reform  
Council for Reform  
Department for Economic Reform  
Piata Victoriei 1  
71 201 Bucharest

el: (40 1) 222 5973  
fax: (40 1) 222 3691

## **SLOVAKIA**

Mr Stanislav Becica  
Head of Minister's Office  
Ministry of Interior  
Pribinova 2  
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 321 166  
fax: (421 7) 362 222

Mr František Paulíny  
Director  
International Cooperation Department  
Ministry of Interior  
Drieňová 22  
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 23 41 42  
fax: (421 7) 23 58 57

Mr Jaromír Turanec  
Executive Assistant  
Department for European Integration  
Government Office of the Slovak Republic  
Námestie Slobody 1  
813 70 Bratislava

tel: (421 7) 531 44 61, 533 3689  
fax: (421 7) 533 38 38

## **SLOVENIA**

Mr Zarko Bogunovic  
State Undersecretary  
Chief of Cabinet of the Minister of Interior  
Ministry of Interior  
Stefanova 2  
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 21 77 35  
fax: (386 61) 30 23 08

Mr Peter Jeglic  
State UnderSecretary  
Ministry of Interior  
Beethovna 3  
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 172 4273  
fax: (386 61) 125 14 86  
fax: (386 61) 172 4253

Ms Tatjana Koselj  
Adviser  
Office for European Affairs  
Slovenska 27  
61 000 Ljubljana  
(from 13/10/97: PM Cabinet  
Counsellor for European Affairs)

tel: (386 61) 178 1101  
fax: (386 61) 178 1101

**GREECE (Host country)**

Mr Vassilis Andronopoulos  
Director General  
Directorate General for Personnel Matters  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3311  
fax: (30 1) 339 3300

Mr. Stavros Benos  
Deputy Minister  
Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Av.  
106 74 Athens

Mr Christos Boursanidis  
Advisor to Education and Research  
National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6244  
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Irimi Bovoli  
National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6273  
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Alexandros Denezakos  
Lawyer, Special Scientific Advisor  
Directorate General of Administrative Modernisation  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior  
Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 333 3337  
fax: (30 1) 339 3300

Mrs Maria Diamantopoulou  
First Secretary of Embassy  
Office of the Secretary General for European Affairs  
Ministry of Foreign Affairs  
1 Vassilissis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 4017  
fax: (30 1) 339 4201

Mrs Anna Giobre  
Lawyer  
Unit of Community Legal Affairs  
Ministry of National Economy  
Platia Syntagmatos  
Athens

tel: (30 1 ) 333 2341  
fax: (30 1) 333 2130

Mrs Vissaria Griva, Director  
Directorate of International Affairs  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior  
Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3478  
fax: (30 1) 339 3427

Mr Antonis Kaltsounis  
Advisor to Education and Research  
National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6211  
fax: (30 1) 342 8049

Mr Themistoklis Kouroussopoulos  
Honorary President of the Council of the State  
President of the National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6201  
fax: (30 1) 342 8015

Mrs Maria Lekka  
Secretariat General of Public Works  
182 Charilaou Trikoupi Str  
101 78 Athens

tel: (30 1) 644 2090  
fax: (30 1) 644 2090

Mr Nikiphoros Manolas  
Council of Economic Advisers  
Ministry of National Economy  
Platia Syntagmatos, Athens

tel: (30 1) 333 2545  
fax: (30 1) 333 2527  
email: soel @athena.compulink.gr

Mrs Vassiliki Mesthaneos  
Advisor to Education and Research  
National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Athens

Mrs Georgia Michalakakou-Rokana  
Research Fellow  
Centre of Planning and Economic Research  
22, Ippocratous Street  
106 80 Athens

tel: (30 1) 362 7810  
fax: (30 1) 361 1136

Mr Sarantis Pantelias  
Advisor to the Minister of Environment  
Urban Development and Public Works  
182 Charilaou Trikoupi Str  
101 78 Athens

tel: (30 1) 644 9502  
fax: (30 1) 644 9502

Mrs Anastassia Papastilianou  
Head of Informatics  
Department National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6279  
fax: (30 1) 342 8049  
e-mail: ideplhol.gr

Mrs Maria Politopoulou  
Director  
Directorate for Administration and Finance  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3341  
fax: (30 1) 339 3390

Mrs Aikaterini Polychronaki  
Advisor to Education and Research  
National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6270  
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Nelli Sakellariadou  
Special Scientific Advisor  
Ministry Coordinator for SIGMA Programme  
Directorate General of Administrative Modernisation  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3378  
fax: (30 1) 339 3427

Mrs Vassiliki Sakellariou  
Director  
Directorate of Coordination and Implementation of Public Accounting Regulations  
General Accounting Office  
Ministry of Finance  
23, Lekka Street Athens

tel: (30 1) 331 3648  
fax: (30 1) 331 3650

Mrs Alkaterini Samoni  
Legal Advisor  
Head of the Special Legal Service of European Matters  
Ministry of Foreign Affairs  
1, Vassilissis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 4097  
fax: (30 1) 339 4202

Mrs Vassiliki Sarantopoulou  
Director General  
Directorat  General of Administrative  
Modernisation Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3496  
fax: (30 1) 339 3300

Mr Vincenzo Scordamaglia  
Honorary DG of the Council of the European Union  
61 Keas Street  
112 55 Athens

tel: (30 1) 228 1016

Mr Dimitrios Sfikas  
Director  
Directorate for Organisational Development  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3131  
fax: (30 1) 339 3100

Mr George Siolavos  
Director General  
Ministry of Development  
Platia Kanigos  
Athens

tel: (30 1) 381 7159  
fax: (30 1) 382 1707

Mrs Calliope Spanou  
Assistant Professor, University of Athens  
Advisor to the Minister of the Interior  
Public Administration and Decentralisation  
77 Mavromichali Street  
106 80 Athens

tel: (30 1) 360 2560  
fax: (30 1) 360 2560

Mr Photis Spathopoulos  
Lawyer  
Head of Unit of Community Legal Affairs  
Ministry of National Economy  
Platia Syntagmatos, Athens

tel: (30 1) 333 2341  
fax: (30 1) 333 2130

Mrs Ermioni Tavernari  
Chief of Division  
Directorate General of Economic Policy  
Directorate of EU Relations  
Ministry of National Economy  
Platia Syntagmatos  
Athens

tel: (30 1 ) 333 2638  
fax: (30 1 ) 333 2760

Mrs Vassiliki Tselenti  
Director  
Directorate of Administrative Reforms  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior  
Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3499  
fax: (30 1) 339 3427

Mrs Helen Verikaki  
Directorate of International Affairs  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior  
Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3568  
fax: (30 1) 339 3427

Mrs Stamatina Vodina  
Lawyer  
Special Scientific Advisor  
Legal Service of European Matters  
Ministry of Foreign Affairs  
1, Vassilissis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 4100  
fax: (30 1) 339 4202

Mrs Maria Zaoussi  
Unit of Phare/TACIS Programmes  
Directorate of Relations with Eastern European  
and Balkan Countries  
Ministry of National Economy  
Kornarou 1 and Ermou  
105 63 Athens

tel: (30 1) 328 6236  
fax: (30 1) 328 6234

## **EUROPEAN COMMISSION**

Ms Carolyn Leffler-Roth  
Task Manager  
European Commission  
200 rue de la Loi  
B-1049 Bruxelles, Belgique

tel: (32 2) 296 74 70  
fax: (32 2) 296 80 40

Mr G. Zavvos  
Counsellor  
Directorate General La European Commission  
200 rue de la Loi  
B-1049 Bruxelles, Belgique

tel: (32 2) 299 56 59  
fax: (32 2) 299 38 61

## **EXPERTS**

Mr Hans Brunmayr  
Deputy Director General DGF  
Council of European Union  
175 rue de la Loi  
1048 Bruxelles, Belgium

tel: (32 2) 285 9197  
fax: (32 2) 285 79 34



Mr Francisco Granell  
Director, DG8  
European Commission  
200 rue de la Loi  
1000 Bruxelles, Belgium

tel: (32 2) 299 98 54/53  
fax: (32 2) 299 29 OS

Professor Joachim Jens Hesse  
European Centre for Comparative  
Government and Public Policy  
Rheinbabenallee 49  
D-14199 Berlin, Germany

tel: (49 30) 841 7510  
fax: (49 30) 841 75111

Dr Vitor Martins  
former Secretary of State for European Affairs  
ave Sidónio Pais 24 - 3E  
1050 Lisboa, Portugal

tel: (351 1) 352 8511  
fax: (351 1) 353 3812

Professor Les Metcalfe  
EIPA, O.L. Vrouweplein 22  
NL-6201 BE Maastricht, The Netherlands

tel: (43 3) 29 62 22  
fax: (43 3) 21 42 37

Professor Anargyros Passas  
Secretary-General of the  
National Center of Public Administration  
17 konstantinopoleos str  
151 2L Athens, Greece

tel: (30 1) 612 2021  
fax: (30 1) 612 2021

Professeur Jean-Louis Quermonne  
Professeur émérité des Universités  
6 allée de la Roseraie  
38240 Meylan, France

tel: (33 4) 76 41 01 23  
fax: (33 4) 76 82 60 70

Ambassador Byron Theodoropoulos  
Former Secretary General at the Foreign  
Ministry and Head of the Negotiating Team  
for Greece's accession to the EU  
Athens, Greece

tel: (30 1) 360 5392

## **SIGMA STAFF**

Mr Richard Allen  
Senior Counsellor  
Budgeting and Resource Allocation

tel: (33 1) 45 24 1300  
fax: (33 1 ) 45 24 1301

Ms Michal Ben-Gera  
Principal Administrator  
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1398  
fax: (33 1 ) 45 24 1305

Mr Bob Bonwitt  
Head of SIGMA Programme

tel: (33 1 ) 45 24 1310  
fax: (33 1 ) 45 24 13 00

Ms Linda Duboscq  
Project Coordinator  
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1 ) 45 24 1317  
fax: (33 1 ) 45 24 1305

Mr Jacques Fournier  
Senior Counsellor  
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1308  
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Kjell Larsson  
Senior Counsellor  
Administrative Oversight, Financial Control and Audit

tel: (33 1) 45 24 1373  
fax: (33 1) 45 24 1300

Ms Winnie Marshall  
Project Assistant  
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1308  
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Staffan Synnerstrom  
Counsellor  
Public Service Management

tel: (33 1) 45 24 1315 Senior  
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Tony Verheijen  
Administrator  
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1 ) 45 24 1313  
fax: (33 1) 45 24 1305