

Alexander Duleba

Vladimír Bilčík

**Analýza výsledkov implementácie
Akčného plánu Ukrajiny s EÚ v rokoch
2005-2007**

**Odporúčania pre ďalší rozvoj Akčného
plánu ako nástroja Európskej politiky**

Bratislava, november 2008



Výskumné centrum
Slovenskej spoločnosti
pre zahraničnú politiku, n.o.

VÝSKUMNÉ CENTRUM SFPA, N.O.

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o. (Výskumné centrum SFPA, n.o.) predstavuje mimovládne odborné pracovisko, ktoré sa špecializuje na výskum v oblasti medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky SR a zároveň poskytuje verejne prospešné služby v tejto oblasti.

Výskumné, organizačné a publikačné aktivity sa zameriavajú na tieto programy:

- Medzinárodná bezpečnosť
- Európske záležitosti
- Stredná a juhovýchodná Európa
- Východná Európa
- Hospodárska politika

O AUTOROCH

Alexander Duleba pôsobí ako riaditeľ Výskumného centra SFPA, n.o. a vedúci výskumný pracovník programu Východná Európa.

Vladimír Bilčík pracuje vo Výskumnom centre SFPA, n.o. ako vedúci výskumný pracovník programu Európske záležitosti.

Vypracované s podporou MZV SR

Evidenčné číslo projektu: 25/2008

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.
Hviezdoslavovo námestie 14
811 02 Bratislava
Tel.: +421 2 5443 3151
Fax: +421 2 5443 3161
Email: sfpa@sfpa.sk
www.sfpa.sk

OBSAH

Úvod	4
1. Implementácia Akčného plánu v Ukrajine	6
2. Oficiálne verzus neoficiálne hodnotenia	12
3. Súhrn hlavných zistení	18
4. Politické odporúčania	20
Literatúra	23

Cieľom tejto štúdie je vypracovanie návrhu odporúčaní pre ďalší rozvoj Akčného plánu ako nástroja Európskej politiky susedstva na základe analýzy a zovšeobecnenia skúseností z implementácie Akčného plánu EÚ-Ukrajina v rokoch 2005-2007.

Ukrajina, spolu s Izraelom, Marokom a Moldavskom, ako prvá z krajín zaradených do programu Európskej politiky susedstva EÚ (ďalej v texte – ENP: European Neighbourhood Policy)¹ ukončila v roku 2007 implementovanie Akčného plánu s EÚ (ďalej v texte - AP). Išlo o prvý cyklus implementácie trojročných Akčných plánov (2005-2007), ktoré EÚ ponúkla susedným krajinám, s ktorými mala najviac rozvinuté vzťahy. Táto skutočnosť vytvára vôbec prvý empirický predpoklad pre výskum a zhodnotenie fungovania AP ako doteraz hlavného nástroja ENP, zovšeobecnenie poznatkov a skúseností z hľadiska jeho efektívnosti a vypracovanie návrhu na jeho ďalší rozvoj. Účinnosť ukrajinského AP bola na základe vzájomnej dohody predĺžená až do uzavretia novej základnej dohody medzi EÚ a Ukrajinou, ktorá nahradí starú dohodu o Partnerstve a spolupráci (PCA – Partnership and Cooperation Agreement).

Ak má byť ENP koherentným politickým konceptom, jedna z kľúčových otázok, na ktorú je nevyhnutné nájsť jasnú odpoveď je, či je potrebné zachovať AP ako univerzálny nástroj susedskej politiky i v budúcnosti a ak áno, aká má byť jeho budúca podoba. Predpokladáme, že práve skúsenosti Ukrajiny z implementácie AP a ich vyhodnotenie bude kľúčové pre ďalší osud AP ako nástroja ENP. Navyše, predmetom analýzy sú skúsenosti Ukrajiny z dvoch ďalších dôvodov: po prvé, Ukrajina je susedná krajina SR a vzťahy s ňou patria medzi priority zahraničnej politiky Slovenska a po druhé, SR ponúkla pomoc Ukrajine pri plnení cieľov AP.

Hodnotenie Akčného plánu vychádza z dvoch hlavných kritérií: prvým je reálny dopad AP na transformačný proces Ukrajiny a jej približovanie sa k štandardom EÚ a druhým kritériom je prínos AP pre zahraničnú politiku EÚ, t.j. presadzovanie záujmov EÚ vo vzťahoch s Ukrajinou. Predmetom hodnotenia je nielen obsah AP ale i inštitucionálny rámec pre jeho realizáciu, t.j. súčinnosť medzi Komisiou a vládou Ukrajiny počas jeho implementácie, vrátane skúmania možností pre iné formy/nástroje súčinnosti medzi EÚ a krajinami ENP. Štúdia má za cieľ prispieť k formulovaniu postojov SR v rámci EÚ pri hodnotení výsledkov ENP vo vzťahoch s Ukrajinou, ktorá je dôležitou súčasťou vzťahov medzi EÚ a našim východným susedom.

¹ Krajiny zaradené do ENP: Alžírsko, Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Egypt, Gruzínsko, Izrael, Jordánsko, Libanon, Líbya, Maroko, Moldavsko, Okupované územie Palestíny, Sýria, Tunisko, Ukrajina.

Ukrajinská vláda v rámci plnenia cieľov AP zrealizovala počas troch rokov (2005-2007) viac než 400 opatrení a úloh, týkajúcich sa reforiem administratívneho a legislatívneho rámca kľúčových sektorov verejnej politiky. Zmerať dosah dopadov implementovania týchto úloh na reformný proces Ukrajiny je veľmi náročná úloha, ktorá by si vyžadovala dlhodobý výskum v teréne a spoluprácu so širokým kruhom ukrajinských odborníkov. Vzhľadom na limitovaný rozsah dostupných prostriedkov na takéto výskum, pri zisťovaní dopadov na transformačný proces Ukrajiny štúdia vychádza z údajov, ktoré boli získané z rozhovorov s ukrajinskými expertmi, t.j. predstaviteľmi ukrajinských úradov i nezávislými expertmi, ktorí sa podieľali na plnení úloh AP, resp. na monitorovaní plnenia úloh AP ukrajinskou vládou. Ďalším zdrojom tejto analýzy sú oficiálne dokumenty Ukrajiny a EÚ týkajúce sa implementácie AP v rokoch 2005-2007 a ďalšie zdroje odbornej literatúry z Ukrajiny a EÚ.

Jedným z hlavných zdrojov informácií sú výstupy z projektu „Monitoring plnenia cieľov AP“ Ukrajinou, ktorý priebežne v rokoch 2005-2007 realizoval ukrajinský mimovládny think tank Centrum Razumkova (UCEPI – Ukrainian Centre for Economic and Political Studies named after Olexandr Razumkov), s ktorým RC SFPA udržiava dlhodobé partnerské vzťahy. Výskum Centra Razumkova je doposiaľ jediným komplexným pokusom zhodnotiť výkon ukrajinskej vlády pri implementácii AP. Štúdia vychádza i zo zistení výskumu, ktorý RC SFPA uskutočnilo na Slovensku v rámci projektu Nadácie Friedricha Eberta, ktorý porovnával postoje 11 členských krajín EÚ k fungovaniu a ďalšiemu rozvoju Európskej politiky susedstva.

Štúdia ponúka nezávislé hodnotenie AP s Ukrajinou, vrátane návrhu na ďalší rozvoj tohto nástroja politiky susedstva s cieľom prispieť k formulovaniu a vypracovaniu pozície SR v tejto agende v rámci EÚ i bilaterálnych vzťahov s Ukrajinou. Politické odporúčania tejto štúdie sú koncipované tak, aby navrhli rozvoj AP ako nástroja, ktorý bude komplementárny s novými nástrojmi Európskej politiky susedstva (komunitárny program, tematický dialóg, sektorová dohoda), regionálnymi iniciatívami ENP so zameraním na Východné partnerstvo (Eastern Partnership) a v konečnom dôsledku, efektívnejšie prispieval k transformačnému procesu v krajinách ENP i presadzovaniu záujmov Únie v jej susedstve.

1. IMPLEMENTÁCIA AKČNÉHO PLÁNU V UKRAJINE

Európska politika susedstva EÚ bola výsledkom snahy adaptovať rozšírenú EÚ k rozšírenému susedstvu po tzv. veľkom rozšírení v roku 2004 s cieľom podporiť transformačný proces v krajinách susedstva v súlade so štandardmi EÚ. Jej súčasnej podobe predchádzala intenzívna diskusia v EÚ a hľadanie najvhodnejšieho rámca pre vzťahy so susedmi, počínajúc *New Neighbours Initiative* z roku 2002 cez koncept *Wider Europe* z roku 2003. Strategickou ambíciou ENP bolo stať sa univerzálnou modernizačnou politikou EÚ, ktorá by umožnila podporiť reformy v krajinách východného i južného susedstva cez export Európskeho *acquis* a zároveň, nebola politikou ďalšieho rozširovania EÚ.²

Hlavným univerzálnym nástrojom ENP, a dodajme, že až do konca roku 2007 aj jediným, sa stal *Akčný plán*.³ AP nie je záväzná zmluva medzi EÚ a krajinou susedstva, AP je politický dokument. Inak povedané, AP je strednodobý program reforiem (na obdobie 3-5 rokov), na ktorom sa spoločne dohodnú EÚ a krajina susedstva, vychádzajúc z potrieb a kapacít krajiny ENP a samozrejme záujmov EÚ. Napriek tomu, že AP nie je zmluvne záväzný dokument, EÚ ho ponúkla iba tým krajinám susedstva, ktoré už mali ustanovený zmluvný vzťah s EÚ v podobe dohôd o partnerstve a spolupráci (PCA dohody) s východnými susedmi alebo asociačné dohody (AA dohody) s južnými susedmi. Za plnenie Akčného plánu pri realizovaní reforiem krajinou susedstva, EÚ ponúka väčší program pomoci, väčšiu integráciu a zapojenie krajiny ENP do európskych programov a rozšírený prístup na jednotný trh. V rámci ENP sa v roku 2005 začali implementovať Akčné plány s Izraelom, Jordánskom, Moldavskom, Marokom, Okupovaným územím Palestíny, Tuniskom a Ukrajinou. Na konci roku 2006 a začiatku 2007 sa začali realizovať Akčné plány EÚ s Arménskom, Azerbajdžanom, Gruzínskom, Libanom a Egyptom.

Akčný plán medzi EÚ a Ukrajinou bol dohodnutý a schválený Radou pre spoluprácu (EU-Ukraine Cooperation Council) 21. februára 2005.⁴ Akčný plán stanovil 14 priorít a 71 cieľov pre ukrajinskú vládu v rámci 6 sektorových kapitol: politický dialóg a reformy – 15 cieľov; hospodársky rozvoj a sociálne reformy – 9 cieľov; obchod, trhové a regulačné reformy – 21 cieľov; spolupráca v oblasti

² O genéze ENP pozri: Antušová, Aneta – Bilčík, Vladimír - Duleba, Alexander: Vzťahy Európskej únie s Ukrajinou. Agenda pre Slovenskú republiku. – Bratislava : Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o., September 2005. Štúdia bola vypracovaná s podporou MZV SR.

³ COM(2004) 795 final.

⁴ Rada pre spoluprácu EÚ – Ukrajina bola zriadená Dohodou o partnerstve a spolupráci (PCA), ktorá bola dohodnutá a podpísaná medzi EÚ a Ukrajinou v roku 1994 a vstúpila do platnosti v roku 1998.

spravodlivosti a vnútorných vecí⁵; transport, energetika, informačná spoločnosť a životné prostredie – 17 cieľov; medziľudské kontakty – 9 cieľov.⁶

Následne, ukrajinská vláda schválila tri ročné realizačné plány, ktoré definovali konkrétne opatrenia (akcie) na dosiahnutie priorít a cieľov Akčného plánu s EÚ pre roky 2005, 2006 a 2007.⁷ Prvý realizačný plán ukrajinskej vlády pre rok 2005 stanovil 177 opatrení legislatívneho a administratívneho charakteru, ktoré mali byť realizované prostredníctvom 361 úloh pre ministerstvá a štátne orgány. Druhý realizačný plán pre rok 2006 obsahoval 145 vládnych opatrení a úloh, a nakoniec, tretí realizačný plán pre rok 2007 obsahoval 133 opatrení. V rámci plnenia Akčného plánu s EÚ počas troch rokov (2005-2007) Ukrajina prijala viac než 400 opatrení, aby naplnila priority a ciele Akčného plánu s EÚ.

S účelom inštitucionálne zabezpečiť plnenie cieľov Akčného plánu na národnej úrovni, ukrajinská vláda vytvorila Koordinačnú radu pre aproximáciu národnej legislatívy s legislatívou EÚ na čele s predsedom vlády a zriadila Sekciu pre európsku integráciu pri Úrade vlády Ukrajiny. V súlade s uzneseniami vlády č. 117-p/22. apríla 2005, č. 243-p/27. apríla 2006 a č. 238-p/26. apríla 2007, vláda zaviazala ukrajinské časti Rady pre spoluprácu medzi EÚ a Ukrajinou (EU-Ukraine Cooperation Council) a ukrajinské časti podvýborov Výboru pre spoluprácu medzi EÚ a Ukrajinou (EU-Ukraine Cooperation Committee - EUCC)⁸ monitorovať ministerstvá a vládne agentúry pri plnení úloh stanovených v ročných realizačných plánoch na implementáciu Akčného plánu s EÚ. Podvýbory boli zaviazané podávať správu o plnení úloh ukrajinskej časti Výboru pre spoluprácu s EÚ, ktorý následne podával správu európskej časti Výboru a vláde Ukrajiny. V súčasnosti, v rámci EUCC pôsobí sedem podvýborov: podvýbor č. 1 – obchod a investície; č. 2 – hospodárske a sociálne otázky, financie a štatistika; 3 – podnikateľské prostredie, súťaž a spolupráca v regulačnej oblasti; 4 – energetika, transport, jadrová energetika a životné prostredie; 5 – clá a cezhraničná spolupráca; 6 – spravodlivosť

⁵ Ciele spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí medzi EÚ a Ukrajinou boli dohodnuté ešte v roku 2001 v Akčnom pláne spolupráce medzi EÚ a Ukrajinou *EU/Ukraine Action Plan on Justice and Home Affairs* z 10. decembra 2001, ktorý bol zahrnutý do Akčného plánu dohodnutého v rámci ENP *EU/Ukraine Action Plan* z 21. februára 2005.

⁶ *EU/Ukraine Action Plan*, 21 February 2005.

⁷ Pozri - Pro zatverdzhennya zakhodiv shchodo vykonannya u 2005 roci Planu dij Ukrayina – YeS. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 117-p of 22 April 2005, Kyiv, with the supplement *Zachody shchodo vykonannya u 2005 roci Planu dij Ukrayina – YeS*; Pro zatverdzhennya zakhodiv shchodo vykonannya u 2006 roci Planu dij Ukrayina – YeS. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 243-p of 27 April 2006, Kyiv, with the supplement *Zachody shchodo vykonannya u 2006 roci Planu dij Ukrayina – YeS*; Pro zatverdzhennya zakhodiv shchodo vykonannya u 2007 roci Planu dij Ukrayina – YeS. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 238-p of 26 April 2007, Kyiv, with the supplement *Zachody shchodo vykonannya u 2007 roci Planu dij Ukrayina - YeS*.

⁸ Výbor pre spoluprácu EÚ – Ukrajina (EU-Ukraine Cooperation Committee) bol zriadený ako operatívny orgán Rady pre spoluprácu EÚ – Ukrajina (EU-Ukraine Cooperation Council), ktorá bola vytvorená na základe Dohody o partnerstve a spolupráci medzi EÚ a Ukrajinou (PCA) z roku 1994.

a vnútorné záležitosti; 7 – veda a technológie, výskum a inovácie, vzdelanie, kultúra, verejné zdravotníctvo a informačná spoločnosť.⁹ Podvýbory zohrali a najmä ich ukrajinské časti zohrali kľúčovú úlohu pri monitorovaní plnenia úloh Akčného plánu na Ukrajine.

Proces implementácie Akčného plánu ako nástroja ENP je možné rozdeliť do piatich základných etáp, ktoré sa s výnimkou prvej etapy: stanovenie spoločných priorít a cieľov EÚ a Ukrajiny, realizovali v pravidelných ročných cykloch:

- 1) Stanovenie spoločných priorít a cieľov Akčného plánu;
- 2) Vypracovanie ročných národných realizačných plánov vládou Ukrajiny;
- 3) Inštitucionálne zabezpečenie realizácie a koordinácie plnenia úloh v rámci Ukrajiny;
- 4) Hodnotenie plnenia úloh na národnej úrovni v Ukrajine a vypracovanie správy pre Európsku komisiu;
- 5) Hodnotenie Európskej komisie.

Výskum, ktorý sme urobili pri skúmaní jednotlivých etáp implementácie AP v Ukrajine nás priviedol k niekoľkým závažným zisteniam, ktoré majú význam pre uvažovanie o budúcej reforme AP.

Predovšetkým, spoločné priority a ciele Akčného plánu neboli až natoľko spoločné ako sa to zvykne prezentovať zo strany Európskej komisie. V prípade ukrajinského AP priority boli apriórne postulované najmä Komisiou a menej už ukrajinskou stranou. Komisia stanovila priority AP pre Ukrajinu na základe svojej vlastnej správy o Ukrajine (country report on Ukraine), ktorá bola zverejnená v máji 2004. Porovnanie odporúčaní Komisie Rade EÚ zo správy o Ukrajine z mája 2004 s finálnou verziou AP, ktorá bola bilaterálne dohodnutá s ukrajinskou stranou ukazuje, že obidva dokumenty sú v drvivej väčšine identické z hľadiska sformulovaných priorít a obsahu ich textu.¹⁰ Na strane druhej, zostáva faktom, že ukrajinská strana prišla s vlastným návrhom na obsahovú podobu AP a definovanie „spoločných priorít“. Vychádzajúc zo slov predstaviteľa ukrajinskej vlády, ktorý sa zúčastnil na rokovaní s Komisiou o AP pre Ukrajinu v roku 2004, ukrajinská strana nenástojila príliš tvrdo na vlastných predstavách o podobe AP z dvoch hlavných dôvodov: 1) zdržanlivý, resp. vlažný postoj ukrajinskej vlády voči ENP ako takej, keďže ambíciou Ukrajiny bolo dosiahnutie

⁹ Pozri - *Rozpodil kompetentsiyi pidkomitetiv Komitetu z pytan' spivrobitnystva mizh Ukrayinoyu ta Yes u vykonanni polozhen' Planu diy Ukrayina – YeS. Dodatok 5 do Metodichnykh rekomendatsiy shchodo pidhotovky zakhodiv z vykonannya u 2006 rotsi Planu diy Ukrayina – YeS ta provedennya monitorinhu stanu yikh realizatsiyi. Skhvaleno rishennyam Uryadovoho komitetu z pytan' yevropeyskoyi ta yevroatlantychnoyi intehratsiyi (Protokol vid 22 lystopada 2005 r. no 4).*

¹⁰ Texty dokumentov sú k dispozícii na webovej stránke Európskej komisie venovanej ENP: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

členstva v EÚ, zatiaľ čo ENP/AP túto perspektívu neponúkala; a 2) ukrajinská strana nemala záujem komplikovať a predlžovať rokovania s Komisiou o AP a preto prijala väčšinu návrhov Komisie.¹¹

Inými slovami, prvé ukrajinské poučenie, ktoré je relevantné pre uvažovanie o budúcej reforme ENP a jej nástrojov, vychádza zo zistenia, že AP de facto nebol „spoločným podnikom“ EÚ a Ukrajiny od samotného začiatku. Ak má byť ENP úspešným projektom, ktorý bude slúžiť záujmom EÚ a pomáhať krajinám susedstva pri realizovaní reforiem, musí byť spoločným projektom EÚ a krajiny ENP od samotného počiatku, čo sa v prípade Ukrajiny nestalo. Predpokladáme, že ukrajinský prípad nie je výnimočný, a že podobná situácia nastala i v prípadoch iných krajín ENP.

Ako sme už uviedli, po podpísaní AP, ukrajinská vláda schválila tri ročné realizačné plány pre roky 2005, 2006 a 2007. Kľúčová otázka znie: ako boli priority a ciele AP, ktoré boli v drvivej väčšine naformulované Komisiou, transformované do konkrétnych opatrení v ročných realizačných plánoch, ktoré schválila ukrajinská vláda? Kto a ako identifikoval opatrenia (akcie), ktoré majú byť implementované na Ukrajine a kto a ako rozhodol, že práve opatrenia schválené ukrajinskou vládou, vrátane ich počtu, charakteru a rozsahu, sú práve tie najvhodnejšie na to, aby Ukrajina splnila ciele AP? Zaujímavé je tiež ako bola ukrajinská vláda schopná definovať opatrenia pre druhý rok (2006) plnenia cieľov AP už v apríli 2005 keď prvá hodnotiacia správa Komisie (progress report) o ukrajinskom AP bola vypracovaná a zverejnená až v decembri 2006?¹² Pri našom výskume sme zisťovali referenčný rámec, ktorý umožnil ukrajinskej vláde nadobudnúť presvedčenie, že „robí správne veci vedúce správnym smerom“ po implementovaní prvého ročného plánu pre rok 2005 a schválení plánu opatrení pre rok 2006. Inými slovami, zisťovali sme ako boli transponované priority a ciele zo spoločného AP do realizačných plánov na národnej ukrajinskej úrovni.

Zistenie nášho výskumu je nasledovné: ukrajinská vláda identifikovala opatrenia na implementáciu AP v Ukrajine pre roky 2005 a 2006 jednostranne a bez spätnej odozvy zo strany Komisie, ktorá vydala prvé hodnotenie realizácie AP v Ukrajine až v decembri 2006. Na rozdiel od Komisie, ktorá vypracovala národnú správu o Ukrajine pri príprave návrhu priorít a cieľov AP pre Ukrajinu (zverejnená v máji 2004), ukrajinská vláda nevypracovala vlastnú správu s cieľom zhodnotiť situáciu v jednotlivých oblastiach a sektoroch spolupráce s EÚ a identifikovať opatrenia, ktoré by priblížili Ukrajinu štandardom EÚ. Inými slovami, pri prechode z prvej etapy AP (definovanie spoločných cieľov v spoločnom politickom dokumente) do druhej etapy (identifikovanie čo konkrétne je potrebné v krajine ENP urobiť, aby boli naplnené priority dohodnuté s EÚ) existuje zásadný metodologický

¹¹ V rámci výskumu sme urobili niekoľko anonymných rozhovorov s ukrajinskými diplomatmi, ktorí sa podieľali na rokovaníach s EÚ o AP a ďalších otázkach vzájomných vzťahov, rovnako ako i s úradníkmi, ktorí sa podieľali na implementácii AP v Ukrajine na Úrade vlády Ukrajiny a Ministerstve zahraničných vecí Ukrajiny.

¹² *ENP Progress Report Ukraine*. Brussels, 4 December 2006. SEC(2006) 1505/2.

problém fungovania AP tak ako ho poznáme z posledných troch rokov. Krajiny ENP nemôžu samé a bez asistencie a referenčného rámca EÚ vedieť či robia „správne veci“.

Druhé ukrajinské poučenie z implementácie AP je, že nie všetky opatrenia a akcie podniknuté v krajinách ENP zodpovedajú prioritám a cieľom spoločne, resp. prevažne Komisiou, naformulovaného bilaterálneho AP. Kvôli neúčasti Komisii pri druhej etape realizácie AP – plánovanie na národnej úrovni v krajinách ENP, - posledné robia/robili opatrenia, ktoré ich nepribližujú/nepriblížili k štandardom EÚ. Inak povedané, sú zbytočné a miznú sa účinkom ENP. Hlavným dôvodom je neúčast' Komisie pri plánovaní konkrétnych opatrení na národnej úrovni. Tento výsledný stav je v rozpore s deklarovateľmi cieľmi EÚ v agende ENP.

Ďalej, spomínali sme, že kľúčovým inštitucionálnym prvkom, ktorý mal zabezpečovať priebežnú komunikáciu medzi ukrajinskou vládou a Komisiou pri plnení cieľov AP v Ukrajine boli podvýbory Výboru pre spoluprácu EÚ – Ukrajina. Spolu bolo ustanovených sedem takýchto podvýborov (podvýbor č. 1 – obchod a investície; č. 2 – hospodárske a sociálne otázky, financie a štatistika; 3 – podnikateľské prostredie, súťaž a spolupráca v regulačnej oblasti; 4 – energetika, transport, jadrová energetika a životné prostredie; 5 – clá a cezhraničná spolupráca; 6 – spravodlivosť a vnútorné záležitosti; 7 – veda a technológie, výskum a inovácie, vzdelanie, kultúra, verejné zdravotníctvo a informačná spoločnosť). Ukrajinské časti podvýborov mali informovať „európske časti“ podvýborov o priebehu plnenia AP v Ukrajine a ich zasadnutia zároveň mali slúžiť ako priestor pre výmenu názorov, vrátane priebežného hodnotenia zo strany expertov EÚ. Medzi zistenia nášho výskumu však patrí i nasledujúce: podvýbory nemohli splniť túto kľúčovú funkciu. Výsledkom je skutočnosť, že Komisia, t.j. EÚ, v podstate absentovala ako partner i na tretej a štvrtej etape realizácie AP v Ukrajine.

Ukrajina v roku 2007 implementovala 133 opatrení v rámci plnenia cieľov AP v 6 sektorových kapitolách. Zároveň, v roku 2007 sa uskutočnilo iba 5 stretnutí podvýborov Výboru pre spoluprácu EÚ – Ukrajina, pričom ani raz sa nestretli podvýbory - č. 3 pre podnikateľské prostredie, hospodársku súťaž a spoluprácu v regulačnej oblasti a č. 7 pre vedu a technológie, výskum a inovácie, vzdelanie, kultúru, verejné zdravotníctvo a informačnú spoločnosť.¹³ Pritom, práve opatrenia týkajúce sa aproximácie Ukrajiny so štandardmi EÚ v agende podnikateľského prostredia, hospodárskej súťaže a regulačného rámca predstavujú kľúčovú časť a zmysel implementácie AP v krajinách ENP.

Tretie ukrajinské poučenie z implementácie AP a skúsenosti zo súčinnosti s Komisiou je nasledujúce: EÚ nevytvorila dostatočný inštitucionálny rámec, ktorý by zabezpečil priebežný referenčný rámec pre krajiny ENP a poslužil pre nich ako návod k plánovaniu ďalších opatrení a aktivít pri implementácii AP na národnej úrovni. Frekvencia a počet stretnutí spoločných podvýborov Výboru pre spoluprácu

¹³ *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007*. Sectoral progress report. Brussels, 3 April 2008. SEC(2008) 403.

EÚ – Ukrajina bola v priebehu rokov 2005 – 2007 absolútne nedostatočná na to, aby mohla splniť túto funkciu. Ak sa má AP stať relevantným a funkčným nástrojom ENP musí byť podporený oveľa pružnejším inštitucionálnym rámcom, ktorý by umožnil priebežnú komunikáciu medzi Komisiou a krajinou ENP.

Zistenia nášho výskumu skúseností Ukrajiny pri realizácii AP ukázali, že najväčším nedostatkom bola absencia EÚ/Komisie na druhej (národné plánovanie opatrení) a tretej etape implementácie AP (inštitucionálny rámec pre plnenie úloh na národnej úrovni a priebežná spätná väzba zo strany Komisie). Najväčšie nedostatky a zásadné problémy sa však vyskytli na štvrtej a piatej etape realizácie AP v Ukrajine a boli zákonným dôsledkom nedostatkov z druhej a tretej etapy. Obidve sa týkajú spôsobu hodnotenia zo strany Ukrajiny („čo sme urobili“) pri plnení cieľov AP a hodnotenia zo strany Komisie („čo bolo urobené“). Po prvej etape, t.j. sformulovaní priorít AP, Komisia obrazne povedané zbalila kufre a ponechala vládu Ukrajiny pri plnení cieľov AP jej vlastnému osudu. Niet preto divu, že obidve strany neboli schopné nájsť spoločný jazyk pri hodnotení plnenia cieľov AP v Ukrajine.

2. OFICIÁLNE VERZUS NEOFICIÁLNE HODNOTENIA

Európski diplomati a byrokrati používajú „konštruktívny jazyk“ a preto, na prvý pohľad, hodnotenie výkonu ukrajinskej vlády pri plnení cieľov Akčného plánu zo strany Komisie je všeobecne pozitívne. Všeobecne pozitívne hodnotenie Ukrajiny pri plnení cieľov AP je možné nájsť v obidvoch hodnotiacich správach, ktoré sme citovali vyššie, vrátane spoločného hodnotenia Komisie a ukrajinskej vlády, ktoré bolo zverejnená v marci 2008, s odkazmi na niekoľko málo cieľov, ktoré ešte neboli splnené.¹⁴ V každom prípade, záverečné hodnotenie Komisie plnenia cieľov AP v Ukrajine za obdobie troch rokov (2005-2007) je nasledovné: „Pri implementácii Akčného plánu EÚ – Ukrajina bol dosiahnutý významný pokrok“ („good progress“).¹⁵ Je však potrebné zdôrazniť, že oficiálne hodnotenie Komisie i ukrajinskej vlády sa dosť výrazne líšia od nezávislého hodnotenia, ktoré vypracovali ukrajinské mimovládne organizácie a výskumné inštitúty. Ďalej ukážeme, že oficiálne záverečné hodnotenie Komisie a ukrajinskej vlády je v podstate iba figovým listom, ktorý prikrýva zásadné rozpory medzi Komisiou a ukrajinskou vládou, ktoré sa vyskytli počas implementácie AP na Ukrajine v rokoch 2005-2007. Najprv sa však venujme nezávislému hodnoteniu implementácie AP v Ukrajine zo strany ukrajinských mimovládnych organizácií.

Zaujímavá zbierka kritických hodnotení plnenia cieľov AP ukrajinskou vládou zo strany mimovládnych organizácií Ukrajiny sa nachádza na internetovom portáli „Európsky priestor“ („Jevropejskij prostir“), ktorý sa špecializuje na informácie týkajúce sa vzťahov Ukrajiny s EÚ a zároveň slúži ako komunikačný kanál medzi ukrajinskými mimovládnyimi organizáciami, ktoré sa zaujímajú o proces integrácie Ukrajiny do EÚ a vyvíjajú aktivity v tejto oblasti.¹⁶ Redakcia portálu vyzvala ukrajinské MVO, aby zhodnotili plnenie cieľov AP vládou Ukrajiny a ich hodnotenia zverejnila. Napríklad, výskumný pracovník Medzinárodného inštitútu humanitárnych technológií Vitalij Martyňuk vo svojom hodnotení opatrení ukrajinskej vlády pri plnení cieľov AP poznamenáva, že „veľa opatrení uvedených v ročných realizačných plánoch ukrajinskej vlády nemá konkrétny charakter, napr. uskutočniť konzultácie, zorganizovať rokovania, a pod. Podľa Martyňuka, je ťažké zhodnotiť konkrétne výsledky nekonkrétnych opatrení.“ Ďalšie hodnotenie poskytol Maxim Lacyba, expert Ukrajinského centra pre nezávislý politický výskum, podľa ktorého, ukrajinská vláda nesplnila ciele AP v oblasti rozvoja občianskej spoločnosti (kapitola 2.1. Politický dialóg a reformy, cieľ č. 6. Zabezpečiť rozvoj občianskej spoločnosti). Odvoláva sa na skutočnosť, že ukrajinská vláda si vo svojich troch ročných realizačných plánoch stanovila za úlohu uskutočniť 7 opatrení, aby naplnila cieľ

¹⁴ Joint Evaluation Report. EU/Ukraine Action Plan. Brussels/Kyiv, March 2008.

¹⁵ COM(2008) 164.

¹⁶ <http://eu.prostir.ua>.

č. 6 z AP, avšak, za tri roky implementácie AP zo 7 stanovených opatrení bolo uskutočnené iba jedno.¹⁷

Ukrajinský mimovládny inštitút „Laboratórium legislatívnych iniciatív“ („Laboratorija zakonodavčých inicijatyv“) uskutočnil výskum výsledkov ukrajinskej vlády pri plnení cieľov AP obsiahnutých v kapitole 2.1. Politický dialóg a reformy, časť „Demokracia, vláda zákona, ľudské práva a základné slobody“ (ciele AP č. 1-12). Na základe výskumu opatrení, ktoré realizovala ukrajinská vláda pre dosiahnutie týchto cieľov AP vo svojich ročných realizačných plánoch, experti inštitútu identifikovali 6 hlavných problémových faktorov, týkajúcich sa implementácie AP v Ukrajine:

- 1) neefektívna koordinácia a nedostatočná spolupráca aktérov a inštitúcií v Ukrajine zapojených do plnenia cieľov AP;
- 2) príliš všeobecná a nekonkrétna formulácia priorít a cieľov AP a absencia strategického plánovania pri jeho implementácii;
- 3) nerealistické termíny pre implementáciu plánovaných opatrení;
- 4) prevažujúca implementácia opatrení na plnenie cieľov AP prostredníctvom normatívnych aktov vlády namiesto zákonov, ktoré by boli schválené parlamentom;
- 5) vágna formulácia úloh pre príslušných úradníkov a príliš formálny a byrokratický prístup úradov k implementácii AP;
- 6) absencia transparentných a merateľných kritérií pre hodnotenie implementácie AP a zodpovednosti byrokratov za plnenie stanovených úloh.¹⁸

Najrozsiahlejší a najkomplexnejší nezávislý výskum implementácie AP v Ukrajine uskutočnilo konzorcium ukrajinských mimovládnych inštitútov pod vedením Centra Razumkova (Ukrajinské centrum ekonomických a politických štúdií Olexandra Razumkova),¹⁹ pod názvom „Verejný monitoring implementácie Akčného plánu EÚ – Ukrajina“.²⁰ Cieľom projektu bolo zistiť hodnotenie plnenia cieľov AP vládou Ukrajiny zo strany odbornej i laickej verejnosti. V rámci projektu boli uskutočnené rozhovory so 103 ukrajinskými expertmi (v príslušných sektorových kapitolách AP) v decembri 2006 a 101 expertmi v apríli 2008. Navyše, boli zrealizované výskumy verejnej mienky s cieľom zistiť ako ukrajinská verejnosť hodnotí plnenie cieľov AP vládou Ukrajiny. Spracovanie výsledkov z výskumu viedlo k zisteniu, že medzi ukrajinskými expertmi i v ukrajinskej verejnosti

¹⁷ <http://eu.prostir.ua/monitoring/eu.html>

¹⁸ Pozri: *Ukrayina – Yevropeyskyy Soyuz*, 2007.

¹⁹ <http://www.uceps.org>.

²⁰ Pozri: *Natsional'na Bezpeka i Oborona*, no. 7 (67) 2005; *National Security & Defence*, no. 2 (86) 2007; *Ukrayina – YeS*, 2007; záverečná správa z projektu, pozri: *National Security & Defence*, No. 6/2008.

rastie skepticizmus čo sa týka hodnotenia rozvoja vzťahov medzi EÚ a Ukrajinou všeobecne a implementácie AP v Ukrajine zvlášť. Najzaujímavejšie zistenia z výskumu je možné zhrnúť nasledovne:

- 1) podľa ukrajinských expertov, iba 21 % zrealizovaných opatrení z plánu vlády Ukrajiny pre plnenie cieľov AP v roku 2007 prinieslo konkrétne a merateľné výsledky. 34 % opatrení malo charakter prípravy budúcej legislatívy a až 45 % opatrení malo nekonkrétny charakter, napr. úlohy pre vládne inštitúcie pripraviť informačné podklady pre prijatie rozhodnutí, uskutočniť konzultácie a pod. Podľa expertov iba zhruba 30 % naplánovaných opatrení pre rok 2007 bolo uskutočnených v plnej miere, 45 % opatrení bolo zrealizovaných iba čiastočne a 25 % opatrení nebolo zrealizovaných vôbec. Najviac nere realizovaných opatrení sa týkalo implementácie AP v sekcii „Demokracia, vláda zákona, ľudské práva a základné slobody“ – viac než 50 % plánovaných opatrení nebolo uskutočnených a sekcie AP „Energetika“ – zhruba 30 % nere realizovaných opatrení. Pri realizácii 36 % všetkých plánovaných opatrení neboli dodržané termíny stanovené v ročnom realizačnom pláne Ukrajiny pre rok 2007.
- 2) podľa názoru ukrajinských expertov, iba 17 % všetkých opatrení, ktoré zaradila ukrajinská vláda do ročných implementačných plánov AP za obdobie troch rokov 2005 – 2007 bolo adekvátnych, t.j. boli v súlade s cieľmi AP a ich implementácia by znamenala splnenie cieľov AP. Realizácia 54 % plánovaných opatrení by znamenala čiastočné splnenie cieľov AP, zatiaľ čo realizácia 29 % plánovaných opatrení by nemala žiadny význam pre splnenie cieľov AP.
- 3) ďalšie závažné zistenie výskumného projektu Centra Razumkova je nasledovné: ukrajinská vláda nebola schopná splniť ciele AP. Pričom, podľa názoru ukrajinských expertov, významný podiel zodpovednosti za tento výsledok nesie i EÚ, resp. Komisia pretože nemonitorovala plnenie cieľov AP v Ukrajine a neposkytovala dostatočnú spätnú väzbu ukrajinskej vláde. Jednou z príčin nízkej miery plnenia cieľov AP v Ukrajine sú, podľa ukrajinských expertov, nedostatky samotného AP. Priority a ciele sú formulované príliš všeobecne a abstraktne, niektoré sú jednoducho nesplniteľné. Zároveň, mnohé z opatrení na plnenie cieľov AP by ukrajinská vláda realizovala tak či tak, pretože vyplývajú z iných bilaterálnych alebo multilaterálnych záväzkov i programu vnútornej legislatívnej činnosti. V takýchto prípadoch vzniká otázka v čom je pridaná hodnota a zmysel AP.
- 4) ďalšie zistenie výskumného projektu konštatuje, že najväčším problémom a slabinou AP je absencia transparentných, merateľných a spoločne dohodnutých kritérií pre hodnotenie výkonu vlády Ukrajiny pri plnení cieľov AP. Európska komisia a vláda Ukrajiny počas troch rokov implementácie AP nenašli spoločný jazyk pre hodnotenie plnenia cieľov AP. Navyše, kvantitatívna metóda hodnotenia opatrení nebola doplnená kvalitatívnou metódou hodnotenia a najmä v prípadoch, ktoré sa týkajú miery súladu opatrení ukrajinskej vlády so spoločne dohodnutými prioritami AP. V mnohých prípadoch nebolo jasné prečo práve tie a nie iné

opatrenia, pre ktoré sa rozhodla ukrajinská vláda, zodpovedajú najviac, resp. sú práve tie najlepšie pre dosiahnutie tej alebo inej priority, resp. cieľa AP. Európska komisia používa nezrozumiteľný a nemerateľný jazyk pri hodnotení plnenia cieľov AP vládou Ukrajiny ako napr. „skromný pokrok“ („moderate progress“), „určitý pokrok“ („certain progress“), „podstatný pokrok“ („substantial progress“) a pod.

- 5) hodnotenie ukrajinských expertov sa zásadným spôsobom líši od hodnotenia implementácie AP v Ukrajine v rokoch 2005-2007 od oficiálneho hodnotenia, ktoré zverejnila Európska komisia i ukrajinská vláda. Najväčšie rozdiely sa vyskytujú pri plnení cieľov AP v oblastiach ako je „formovanie funkčnej trhovej ekonomiky“, „zlepšenie ochrany životného prostredia“, „reforma energetického sektora“ a pod. V mnohých prípadoch plnenia cieľov Komisia i vláda Ukrajiny konštatovali, že „cieľ bol splnený“, avšak hodnotenie nezávislých ukrajinských expertov ale i názory verejnosti sú úplne opačné. Tento rozdiel znova poukazuje na nevyhnutnosť používania kvalitatívnej metódy hodnotenia pre plnení cieľov AP v rámci ENP.

Rastúci skepticizmus odbornej i laickej verejnosti v Ukrajine so spôsobom ako bol implementovaný a čo priniesol AP Ukrajine korešponduje i s rastúcim skepticizmom predstaviteľov ukrajinských vládnych inštitúcií, ktoré boli zodpovedné za implementáciu AP. Dokumentuje to i stále klesajúci počet plánovaných opatrení v národných realizačných plánoch na plnenie cieľov AP. V roku 2005 si ukrajinská vláda naplánovala realizovať 177 opatrení, v roku 2006 – 145 a v roku 2007 – 133. Ukrajinské úrady zistili, že väčší počet opatrení neznamená väčšiu mieru záujmu, resp. odozvu zo strany Európskej komisie.

Vedúca Sekcie európskej integrácie pri Úrade vlády Ukrajiny Svitlana Kulykova to vystihla veľmi výstižne: „Všetci chápeme, že počet opatrení na implementáciu Akčného plánu musí byť výrazne zredukovaný“.²¹ Ukrajinskí úradníci po dvoch rokoch plnenia cieľov AP pochopili, že väčšie úsilie pri plnení cieľov AP neznamená automaticky i lepšie hodnotenie zo strany Európskej komisie. To je dosť málo povzbudivý výsledok implementácie AP v Ukrajine. Najmä ak si položíme otázku ako tento výsledok zodpovedá strategickému cieľu ENP: podporovať transformačný proces susedských krajín. Zároveň, ukrajinské skúsenosti z plnenia cieľov AP poukazujú na obrovský nevyužitý potenciál ENP a potrebu zásadnej inštitucionálnej reformy AP. Reforma inštitucionálneho rámca AP musí viesť k zmene prístupu inštitúcií EÚ a najmä Európskej komisie k implementácii AP najmä čo sa týka monitoringu, poradenstva a spôsobu hodnotenia výsledkov činnosti krajín ENP pri plnení cieľov AP.

Podľa vyššie citovanej vedúcej Sekcie európskej integrácie pri Úrade vlády Ukrajiny Svitlany Kulykovej, Európska komisia odmietla návrh ukrajinskej strany na dohodnutie spoločných a merateľných kritérií pre hodnotenie implementácie AP v Ukrajine.²² Komisia odmietla dohodu

²¹ Pozri jej príspevok: *Ukrayina – YeS*, 2007, s. 39.

²² *Ibid.*

s ukrajinskou stranou o spoločných kritériách hodnotenia a iba „zobrala na vedomie“ *Pozíčný dokument* ukrajinskej vlády,²³ ktorý obsahoval vlastné hodnotenie ukrajinskej vlády aktivít a opatrení, ktoré boli urobené v rámci plnenia cieľov AP v rokoch 2005-2006. Podľa tohto dokumentu, do ktorého ukrajinská vláda zapracovala okrem vlastného hodnotenia i hodnotenie Komisie, pri plnení 44 spoločných priorít AP, plná zhoda medzi Komisiou a vládou Ukrajiny panuje pri hodnotení plnenia 18 priorít, zatiaľ čo zásadné rozdiely existujú pri hodnotení 8 priorít. Navyše, Komisia v roku 2007 v čase zverejnenia *Pozíčného dokumentu* ukrajinskej vlády neposkytla svoje hodnotenie výkonu ukrajinskej vlády pri plnení 18 priorít AP. Vychádzajúc z vyššie uvedených skutočností, zákonite vzniká otázka: čo oprávňuje Komisiu pre iné, t.j. odlišné hodnotenie výkonu ukrajinskej vlády pri plnení AP než je vlastné hodnotenie ukrajinskej vlády, ak Komisia odmietla dohodu o vypracovaní spoločných a merateľných kritérií a metodológiu hodnotenia?

Štvrté ukrajinské poučenie z implementácie AP je možné zhrnúť nasledovne: najväčšou slabinou a nedostatkom ENP a jej nástroja AP je absencia transparentných a merateľných kritérií pre hodnotenie implementácie priorít a cieľov AP v krajinách susedstva. K tomuto istému záveru dospeli i experti tureckého inštitútu TESEV (Istanbul) a nemeckého GIGA-DOI (Hamburg) nezávisle na výskume Razumkovho centra v Ukrajine, ktorí analyzovali skúsenosti z implementácie AP v krajinách južného susedstva EÚ.²⁴ Skutočnosť, že i východní i južní susedia EÚ majú ten istý problém pri plnení cieľov AP potvrdzuje univerzálny a systémový charakter chyby AP ako nástroja ENP, t.j. neexistencie transparentných a merateľných kritérií pre hodnotenie aktivít krajín ENP pri implementácii Akčných plánov.

Priebežné hodnotiace správy Komisie („progress reports“) v prípade Ukrajiny celkom určite nespĺnili svoj hlavný účel – stať sa referenčným rámcom pre vládu Ukrajiny pri plnení cieľov AP a zároveň, návodom pre plánovanie ďalších opatrení. Ani jedna z hodnotiacich správ Komisie o pokroku Ukrajiny pri plnení cieľov AP neuvádza počet opatrení, ktoré ukrajinská strana uskutočnila počas hodnoteného obdobia a nešpecifikuje, ktoré z realizovaných opatrení boli správne, resp. nesprávne a nevysvetľuje prečo boli „dobré“ alebo „zlé“. Zároveň, je ťažké pochopiť „selektívny charakter“ hodnotiacich správ Komisie, pretože niektoré sektorové kapitoly AP sú v správach pokryté, iné zase bez akéhokolvek zdôvodnenia alebo vysvetlenia v nich chýbajú. Napríklad, hodnotiaca správa Komisie o Ukrajine z apríla 2008 vôbec ani nespomína, že ukrajinská vláda implementovala iba jedno zo siedmich plánovaných opatrení s cieľom splniť prioritu č. 6 AP o zabezpečení rozvoja občianskej

²³ *Pozysiyyny dokument shchodo implementatsiyi Ukrayinskoyu Storonoju Planu Diy Ukrayina - Yes u 2005-2006 rokakh*, www.kmu.gov.ua, 2007.

²⁴ Pozri: Senyücel, Sabina at all, 2006.

spoločnosti.²⁵ Prečo v tejto hodnotiacej správe nie je ani jedna zmienka o tom ako sa ukrajinská vláda vyrovnala s plnením cieľov AP v agende rozvoja občianskej spoločnosti?

Piate ukrajinské poučenie je možné zovšeobecniť nasledovne: ak hodnotiace správy Komisie majú slúžiť svojmu účelu, metodológia ich vypracovania musí byť zásadne revidovaná a zmenená. Správy musia zohľadniť všetky aktivity, ktoré vláda ENP krajiny podnikla pri plnení cieľov AP. Zároveň a predovšetkým, mali by poskytnúť vysvetlenia, ktoré opatrenia a prečo neviedli k dosiahnutiu cieľov AP.

²⁵ SEC(2008) 402; pozri tiež: Latsyba, www.eu.prostir.ua, cit. op.

3. SÚHRN HLAVNÝCH ZISTENÍ

- ✓ Ak má byť ENP úspešným projektom, ktorý bude slúžiť presadzovaniu záujmov EÚ vo východnom i južnom susedstve a zároveň, pomáhať krajinám susedstva pri transformácii a realizovaní reforiem prostredníctvom harmonizácie ich národnej legislatívy a inštitúcií s európskym *acquis*, existujúce nástroje ENP, vrátane Akčného plánu, musia prejsť zásadnou reformou.
- ✓ Predovšetkým, ENP sa musí stať spoločným projektom EÚ a krajín/krajiny ENP od samotného počiatku, čo sa v prípade Akčného plánu pre Ukrajinu nestalo. Akčný plán v prípade Ukrajiny nebol až v takej miere „spoločne dohodnutý“ medzi EÚ a Ukrajinou v akej to prezentuje Európska komisia. Predpokladáme, že ukrajinský prípad nie je výnimočný, a že podobná situácia nastala i v prípadoch iných krajín ENP. Štruktúra Akčných plánov je „uniformná“ a obsahovo takmer identická čo je v rozpore s tvrdením Komisie, že Akčné plány sú „šité na mieru“ každej jednotlivej krajiny ENP osobitne. Šité na mieru sú a musia byť opatrenia na národnej úrovni, avšak práve na tejto úrovni Komisia počas plnenia cieľov AP krajinami ENP chýbala.
- ✓ Zďaleka nie všetky opatrenia a akcie podniknuté v krajinách ENP pri implementovaní AP zodpovedajú prioritám a cieľom spoločne, resp. prevažne Komisiou, naformulovaného bilaterálneho AP. Komisia bola dominujúcim aktérom pri formulovaní AP, t.j. pri prvej fáze realizácie AP, zatiaľ čo chýbala pri ďalších fázach implementácie AP na národnej úrovni pri plánovaní a implementovaní opatrení AP v krajinách ENP. Kvôli nedostatočnej účasti a monitoringu Komisie pri druhej etape realizácie AP – plánovanie na národnej úrovni v krajinách ENP, - posledné robia/robili opatrenia, ktoré ich nepribližujú/ nepriblížili k štandardom EÚ. ENP tak neplní ciele, ktoré boli stanovené pri jej zahájení v roku 2004. Hlavným dôvodom je neúčast' Komisie pri plánovaní konkrétnych opatrení pri implementovaní AP na národnej úrovni v krajinách ENP.
- ✓ Ak sa má AP stať relevantným a funkčným nástrojom ENP musí byť podporený oveľa pružnejším inštitucionálnym rámcom, ktorý by umožnil priebežnú komunikáciu medzi Komisiou a krajinou ENP pri plnení jeho cieľov. EÚ a hlavne Európska komisia nevytvorila dostatočný inštitucionálny rámec pre priebežnú spoluprácu s krajinami ENP pri plnení cieľov AP. Krajiny ENP boli pri plnení cieľov AP „ponechané svojmu osudu“, Komisia im neposkytla priebežne hodnotiaci referenčný rámec, ktorý by krajinám ENP poslužil ako návod k plánovaniu ďalších opatrení a aktivít pri implementácii AP na národnej úrovni. Dôkazom je frekvencia a počet stretnutí spoločných podvýborov Výboru pre spoluprácu EÚ – Ukrajina, ktorá bola v priebehu rokov 2005 – 2007 absolútne nedostatočná na to, aby mohla splniť túto funkciu. Reforma inštitucionálneho

rámca AP musí viesť k zmene prístupu inštitúcií EÚ a najmä Európskej komisie k implementácii AP najmä čo sa týka monitoringu, poradenstva a spôsobu hodnotenia výsledkov činnosti krajín ENP pri plnení cieľov AP.

- ✓ Výsledkom je skutočnosť, že ukrajinská vláda nebola schopná splniť ciele AP. Podľa nezávislého hodnotenia ukrajinských expertov, iba zhruba 17 % zo všetkých naplánovaných a uskutočnených opatrení, ktoré ukrajinská vláda prijala počas troch rokov plnenia AP (2005-2007) zodpovedalo prioritám a cieľom AP. Významný podiel zodpovednosti za tento výsledok nesie Komisia, pretože nemonitorovala plnenie cieľov AP v Ukrajine a neposkytovala dostatočnú spätnú väzbu. Jednou z príčin nízkej miery plnenia cieľov AP v Ukrajine sú, podľa ukrajinských expertov, nedostatky samotného AP. Priority a ciele sú formulované príliš všeobecne a abstraktne, niektoré sú jednoducho nespĺniteľné. Zároveň, mnohé z opatrení na plnenie cieľov AP by ukrajinská vláda realizovala tak či tak, pretože vyplývajú z iných bilaterálnych alebo multilaterálnych záväzkov i programu vnútornej legislatívnej činnosti. V takýchto prípadoch vzniká otázka v čom sú pridaná hodnota a zmysel AP.
- ✓ Najväčším problémom a slabinou AP je absencia transparentných, merateľných a spoločne dohodnutých kritérií pre hodnotenie výkonu vlády Ukrajiny pri plnení cieľov AP. Európska komisia a vláda Ukrajiny počas troch rokov implementácie AP nenašli spoločný jazyk pre hodnotenie plnenia jeho cieľov. Navyše, kvantitatívna metóda hodnotenia opatrení nebola doplnená kvalitatívnou metódou hodnotenia a najmä v prípadoch, ktoré sa týkajú miery súladu opatrení ukrajinskej vlády so spoločne dohodnutými prioritami AP. V mnohých prípadoch nebolo jasné prečo práve tie a nie iné opatrenia, pre ktoré sa rozhodla ukrajinská vláda, zodpovedajú najviac, resp. sú práve tie najlepšie pre dosiahnutie tej alebo inej priority AP. Európska komisia používala nezrozumiteľný a nemerateľný jazyk pri hodnotení plnenia cieľov AP vládou Ukrajiny.
- ✓ Priebežné hodnotiace správy Komisie („progress reports“) v prípade Ukrajiny nespĺnili svoj hlavný účel – nestali sa referenčným rámcom pre vládu Ukrajiny pri plnení cieľov AP a zároveň, návodom pre plánovanie ďalších opatrení na národnej úrovni. Ak hodnotiace správy Komisie majú slúžiť svojmu účelu, metodológia ich vypracovania musí byť zásadne revidovaná a zmenená.

4. POLITICKÉ ODPORÚČANIA

Na základe vyššie uvedených zistení z analýzy skúseností Ukrajiny pri implementácii Akčného plánu s EÚ v rokoch 2005-2007 a majúci na zreteli požiadavku švédsko-poľskej iniciatívy „Východného partnerstva“ na prípravu „Akčných plánov novej generácie“²⁶, odporúčame, aby boli zohľadnené nasledujúce skutočnosti:

- ✓ Akčný plán by mal zostať *univerzálnym* nástrojom ENP, ktorý EÚ bude uplatňovať pri rozvoji *bilaterálnych* vzťahov s krajinami ENP. Spolu s rozvojom základného zmluvného rámca vzťahov EÚ s jednotlivými krajinami susedstva, Akčný plán by mal zostať kľúčovým operatívnym nástrojom EÚ pri rozvoji bilaterálnych vzťahov s krajinami susedstva s cieľom podporiť transformačný proces krajín susedstva prostredníctvom harmonizácie ich národnej legislatívy a inštitúcií s *acquis* Európskej únie.
- ✓ Akčný plán by mal byť *vedený do súladu so sektorovými nástrojmi* ENP (tematický dialóg, prístup krajín ENP ku komunitárnym programom a agentúram, a sektorová dohoda), ktoré boli uvedené do ENP počas fínskeho (2006) a nemeckého (2007) predsedníctva EÚ. Je potrebné odstrániť existujúcu duplicitu medzi nástrojmi ENP, pretože „starý formát“ Akčného plánu obsahuje i sektorovú spoluprácu medzi EÚ a krajinami EÚ. Po rozšírení ENP o sektorové nástroje, bolo by vhodné zvážiť vyňatie sektorových otázok z Akčného plánu. Primárnym účelom Akčného plánu by tak zostali otázky podpory politickej modernizácie, budovanie demokratických inštitúcií a rozvoj občianskej spoločnosti v krajinách ENP.
- ✓ Pre každú susedskú krajinu by bolo vhodné pripraviť novú a individuálnu ponuku v podobe *nástrojového balíka ENP* „ušíťého na mieru každej jednotlivkej krajiny ENP“. Balík by pozostával z Akčného plánu zameraného na podporu politickej modernizácie a sektorových nástrojov slúžiacich na sektorovú modernizáciu podľa potreby, záujmu a dohody krajiny ENP a EÚ. Sektorové nástroje by bolo potrebné hierarchizovať nasledovne: najnižšia úroveň - *tematický dialóg* pre krajiny a sektory kde je slabé európske *acquis* alebo slabý záujem krajiny ENP o spoluprácu s EÚ; vyššia úroveň – *prístup krajiny ENP ku komunitárnym programom a agentúram* za predpokladu splnenia základných podmienok EÚ pre pristúpenie v podobe harmonizácie so sektorovým európskym *acquis* a prostredníctvom podpísania prístupového protokolu; a najvyššia úroveň – *sektorová dohoda* EÚ s krajinami ENP, ktoré sú pripravené plne

²⁶ *Eastern Partnership*. A Polish-Swedish proposal presented at the GAERC meeting on 26 May 2008; *Elaboration of the Eastern Partnership*. Polish-Swedish paper with the support of the incoming Czech Presidency, 3 October 2008.

akceptovať európske *acquis* v záväznom, nie iba v dobrovoľnom režime. Zároveň, v prípade podpisu sektorovej dohody, krajiny ENP by mali získať *štatút pozorovateľa* v inštitúciách EÚ, ktoré plánujú rozvoj príslušnej sektorovej politiky podľa vzoru EEA krajín (European Economic Area) – Nórsko, Island a Lichtenštajnsko. Harmonizovaný „*nástrojový balík ENP*“ by mal slúžiť na implementáciu základných zmlúv medzi EÚ a krajinami ENP.

- ✓ Základným predpokladom pre ďalší rozvoj ENP a jej nástrojov, vrátane Akčného plánu, je stanovenie *transparentných a merateľných kritérií pre hodnotenie výkonu krajín ENP* pri ich implementácii. Bez spoločne dohodnutej a jasnej metodológie hodnotenia napĺňania cieľov Akčného plánu v krajinách susedstva i sektorových nástrojov s výnimkou tematického dialógu, ktorý nepredpokladá harmonizáciu ENP krajiny s európskym *acquis*, nie je možné napredovanie ENP. Ak nedôjde k zmene v tejto otázke zo strany EÚ a Komisie, ENP nielenže nebude slúžiť záujmom EÚ ale prestane existovať ako zmysluplný rámec pre rozvoj vzťahov EÚ s krajinami susedstva. Bez tejto zmeny, ENP skôr alebo neskôr prestane existovať čo je v rozpore so strategickým záujmom EÚ.
- ✓ Je nevyhnutné, aby EÚ/Komisia participovala na celom cykle implementácie Akčného plánu v krajinách susedstva. Nestačí iba dohoda s krajinou ENP na prioritách Akčného plánu, Komisia musí byť prítomná i pri formulovaní národných implementačných plánov krajín susedstva a byť schopná slúžiť ako permanentný referenčný rámec pre aktualizáciu národných implementačných plánov. V opačnom prípade krajiny ENP robia zbytočné kroky a opatrenia, ktoré ich nepribližujú európskym štandardom, inými slovami, robia ich zbytočne. Táto skutočnosť ohrozuje nielen úspešnosť ENP ako takej ale spochybňuje Úniu ako partnera týchto krajín a zároveň, oslabuje EÚ ako zahraničnopolitického aktéra. Ročné hodnotiace správy Komisie neplnia tento účel. Sú dôležité, Komisia by ich mala vypracovávať i naďalej, avšak, nestačia. V každom prípade je nevyhnutné odstrániť neúplnosť a selektívnosť hodnotiacich správ tak ako boli vypracované pri hodnotení Ukrajiny pri plnení cieľov Akčného plánu. Navyše, krajiny ENP by potrebovali referenciu Komisie i na začiatku, t.j. pri vypracovaní periodického implementačného plánu na národnej úrovni.
- ✓ Zapojenie Komisie do plánovacej fázy nástrojov ENP v krajinách susedstva musí byť dosiahnutá cez reformu inštitucionálneho rámca vzťahov EÚ s krajinami ENP. Ukrajinská skúsenosť z fungovania spoločných podvýborov s EÚ ukazuje, že tento inštitucionálny nástroj je nedostatočný. Tento nedostatok je možné odstrániť cez zavedenie záväzného inštitútu konzultácií medzi koordináčnym orgánom krajiny susedstva, ktorý je zodpovedný za koordináciu činností domácich rezortov pri plnení cieľov nástrojov ENP v krajine susedstva (napr. v Ukrajine je to Sekcia európskej integrácie pri Úrade vlády Ukrajiny) a Riaditeľstvom ENP v Generálnom riaditeľstve RELEX v Komisii.

- ✓ Ak má ENP získať novú rozvojovú dynamiku, inštitucionálna reforma ENP sa nemôže zúžiť iba na vytvorenie nového a efektívnejšieho rámca pre súčinnosť Komisie a vlády príslušnej krajiny ENP. Mala by sa týkať i zapojenia ďalších inštitúcií zo strany EÚ i krajiny susedstva do realizácie ale i hodnotenia výsledkov implementácie nástrojov ENP. V prípade inštitúcií EÚ existuje priestor pre oveľa výraznejšiu úlohu Rady a Európskeho parlamentu pri monitorovaní práce Komisie a vlády krajiny ENP. Výskum Centra Razumkova týkajúci sa plnenia cieľov Akčného plánu na Ukrajine, podobný výskum realizovaný expertmi tureckého inštitútu TESEV a nemeckého GIGA-DOI v prípade plnenia Akčných plánov v niektorých krajinách južného susedstva alebo napr. práve prebiehajúci monitoring mimovládnych organizácií v Gruzínsku (podporený nemeckou nadáciou Heinricha Bölla) plnenia cieľov Akčného plánu gruzínskou vládou, je dôkazom o zmysluplnosti zapojenia tretieho sektora v krajinách ENP do monitoringu implementácie ENP. ENP potrebuje inštitucionálnu reformu s cieľom zvýšiť účinnosť spolupráce medzi Komisiou a vládou krajiny ENP, avšak zároveň, výsledkom inštitucionálnej reformy ENP by malo byť i zvýšenie počtu „držiteľov akcií“ a „debyrokratizácia“ ENP.

LITERATÚRA

A Strong European Neighbourhood Policy. Commission of the European Communities, Brussels, 05/12/2007, COM(2007) 774 final.

Antušová, Aneta – Bilčík, Vladimír - Duleba, Alexander: Vzťahy Európskej únie s Ukrajinou. Agenda pre Slovenskú republiku. – Bratislava : Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o., September 2005. Štúdia bola vypracovaná s podporou MZV SR.

“Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik fuer die EU”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, July 2, 2006.

Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative. Commission of the European Communities, Brussels, 11.04.2007, COM(2007)160 final.

Council Conclusions on European Neighbourhood Policy. 2851st External Relations Council meeting. Council of the European Union, Brussels, 18 February 2008.

Eastern Partnership. A Polish-Swedish proposal presented at the GAERC meeting on 26 May 2008.

Elaboration of the Eastern Partnership. Polish-Swedish paper with the support of the incoming Czech Presidency, 3 October 2008.

ENP Progress Report Ukraine. Brussels, 4 December 2006. SEC(2006) 1505/2.

ENP Progress Report Ukraine. Brussels, 3 April 2008. SEC(2008) 402.

EU/Ukraine Action Plan, 21 February 2005.

EU/Ukraine Action Plan on Justice and Home Affairs, 10 December 2001.

Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Commission of the European Communities, Brussels, 3 April 2008, COM(2008) 164.

Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Sectoral progress report. Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document. Brussels, 3 April 2008, SEC(2008) 403.

Joint Evaluation Report. EU/Ukraine Action Plan. Brussels/Kyiv, March 2008.

Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area. Kyiv, 14 February 2008.

Metodychni rekomensatsiyi shchodo pidhotovky zakhodiv z vykonannya u 2006 rotsi Planu diy Ukrayina – YeS ta provedennya monitorinhu stanu yikh realizatsiyi. Skhvaleno rishennyam Uryadovoho komitetu z pytan' yecropeyskoyi ta yevroatlantychnoyi intehratsiyi (Protokol vid 22 lystopada 2005 r. no 4).

Natsional'na Bezpeka i Oborona, no. 7 (67) 2005.

National Security & Defence, no. 2 (86) 2007.

National Security & Defence, no. 6 (100) 2008.

Non-Paper. Expanding on the Proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on “Strengthening the ENP” – COM(2006) 726 final of 4 December 2006.

On Strengthening the European Neighbourhood Policy. Commission of the European Communities, Brussels, 4 December 2006, COM(2006) 726 final.

On the general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. Commission of the European Communities, Brussels, 4 December 2006, COM(2006) 724 final.

Pozytyśnyy dokument shchodo implementatsiyi Ukrayinskoyu Storonoynu Planu Diy Ukrayina - Yes u 2005-2006 rokakh, www.kmu.gov.ua.

“Poyas bezopasnosti dlya suverennoy demokratiyi”, *Nezavisimaya gazeta*, 9 August 2006.

Pro zatverdzhennya zakhodiv shchodo vykonannya u 2005 roci Planu dij Ukrayina – YeS. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 117-p of 22 April 2005, Kyiv, with the supplement *Zachody shchodo vykonannya u 2005 roci Planu dij Ukrayina - YeS.*

Pro zatverdzhennya zakhodiv shchodo vykonannya u 2006 roci Planu dij Ukrayina – YeS. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 243-p of 27 April 2006, Kyiv, with the supplement *Zachody shchodo vykonannya u 2006 roci Planu dij Ukrayina - YeS.*

Pro zatverdzhennya zakhodiv shchodo vykonannya u 2007 roci Planu dij Ukrayina – YeS. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 238-p of 26 April 2007, Kyiv, with the supplement *Zachody shchodo vykonannya u 2007 roci Planu dij Ukrayina - YeS.*

Report on strengthening the European Neighbourhood Policy (2007/2088(INI)). European Parliament, 26.10.2007. A6-0414/2007.

Rozpodil kompetetsiyi pidkomitetiv Komitetu z pytan' spivrobitnytstva mizh Ukrayinoyu ta Yes u vykonanni polozhen' Planu dij Ukrayina – YeS. Dodatok 5 do Metodichnykh rekomendatsiy shchodo pidhotovky zakhodiv z vykonannya u 2006 roci Planu dij Ukrayina – YeS ta provedennya monitorinhu stanu yikh realizatsiyi. Skhvaleno rishennyam Uryadovoho komitetu z pytan' yevropeyskoyi ta yevroatlantychnoyi intehratsiyi (Protokol vid 22 lystopada 2005 r. no 4).

Ukrayina – Yevropeyskyy Soyuz: naperedodni ukladennya novoho bazovoho dohovoru. Materijaly do kruhloho stolu. Laboratoriya zakonodavchikh initsiativ, Fond Konrada Adenauera, Kyiv 2007.

Ukrayina - YeS: vid Planu dij do posylenoyi uhody. Ukrayinskyy centr ekonomichnykh i politychnykh doslidzhen' imeni Oleksandra Razumkova, Instytut Yevropy Universytetu Tsiurikha, Kyiv 2007.

Sechs Thesen zu einer Europäischen Nachbarschaftspolitik “PLUS”, 2006.

Senyücel Sabiha, Sanem Güner, Sigrid Faath and Hanspeter Mattes, *Factors and Perceptions Influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries.* EuroMeSCo, TESEV (Istanbul, Turkey) and GIGA-DOI (Hamburg, Germany), October 2006.

Speech by State Secretary Silberberg “*A Preview of Germany’s EU Presidency: The Status of the Federal Government’s Preparations*” on 4 October 2006.

Strengthening the European Neighbourhood Policy – Council Conclusions. Council of the European Union, Brussels, 19 June 2007.

Strengthening the European Neighbourhood Policy – Presidency Progress Report. Council of the European Union, Brussels, 15 June 2007.

Strengthening the European Neighbourhood Policy – Presidency Progress Report. General Affairs and External Relations Council (GAERC), 18/19 June 2007.

Yevropeyskyy prostir, www.eu.prostir.ua