

ZP ZAHRANIČNÁ POLITIKA

EÚ V ROKU 2021

SLOVENSKO A BUDÚCNOSŤ INTEGRÁCIE

report z konferencie

Schengen je dočasne ochromený, vakcinačné pasy pomôžu

Juraj Hajko

Jednou z najväčších výhod, ktoré Slováci pri vstupe do EÚ očakávali, bol voľný pohyb. Vstupom do Schengenského priestoru koncom roka 2007 sa to stalo realitou a hraničné kontroly sa odrazu skončili. Obnovili sa pred šiestimi rokmi počas migračnej krízy. Teraz, keď Európu trápí pandémia, štáty opäť prebrali iniciatívu a začali hranice zatvárať. Slovensko medzičasom zakázalo dovolenky v zahraničí, aby predišlo šíreniu nových variantov koronavírusu. Postupne by sa to mohlo zmeniť aj vďaka digitálnemu zelenému osvedčeniu, ktoré má v lete umožniť cestovanie v EÚ.

Momentálne majú Slováci najobmedzenejší pohyb od Nežnej revolúcie. Pre pandémiu nesmú cestovať mimo okresov a najnovšie ani na dovolenku do zahraničia. Podobné obmedzenia v istej miere existujú takmer vo všetkých členských štátoch EÚ, čo cestovanie komplikuje. Štáty začali na hraniciach vyžadovať čerstvé testy na koronavírus. Po Vianociach sa spustilo očkovanie, tempo je však pomalé.

Viaceré členské štáty, najmä tie južanské, profitujúce z turizmu, žiadajú čo najskoršie otvorenie Schengenu a jednotné pravidlá cestovania. Obrátili sa na Európsku komisiu, ktorá v polovici marca predstavila konkrétny návrh. Je ním takzvané európske zelené osvedčenie, ktoré by sa malo začať používať v júni.

Ako to bude fungovať

Členské štáty môžu zatvárať hranice nezávisle od Bruselu, napríklad keď je ohrozená národná bezpečnosť, čo je prípad pandémie. Malo by to však byť len prechodné opatrenie. Kým pandémia nepominie, riešením môže byť vakcinačný pas.

„Má to byť dočasný nástroj, ktorý platí len dovtedy, kým tu máme pandémiu a pohyb medzi hranicami je rizikový. Pre nás je podstatné, že sa doň okrem očkovania podarilo zahrnúť testovanie a meranie hladiny protilátok,“ vysvetlil štátny tajomník Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR **Martin Klus**.

Pôvodný návrh počítal len s očkovaním, ale meškanie dodávok vakcín celý proces spomalilo. Mnohí občania očkovanie do leta jednoducho nestihnú a nezanedbateľná časť populácie ho odmieta. Pre nich bude riešením potvrdenie o prekonaní ochorenia alebo aktuálny negatívny test. Doba účinnosti očkovania a stanovenie jednotnej lehoty platnosti PCR testu budú predmetom rokovaní a konzultácie s vedcami počas najbližších týždňov.

„EÚ nechce nič nanucovať, má to byť doplnok,“ uviedol **Radim Dvořák**, zástupca vedúceho Zastúpenia Európskej komisie v SR. Vysvetlil, že cieľom vakcinačného pasu nie je brániť ľuďom v pohybe, ale vytvorenie jednotného rámca. Výsledkom majú byť potvrdenia o očkovaní, prekonaní choroby alebo teste v rodnom a anglickom jazyku vo forme QR kódu (v elektronickej alebo papierovej podobe).

Zjednotenie pravidiel má priniesť rýchlejšiu kontrolu dokladov pri cestovaní a je na členských štátoch, ako budú osvedčenia kontrolovať. Európska komisia ich používanie nemôže vynucovať. Navyše si štáty môžu stanoviť aj vlastné, prísnejšie pravidlá nad rámec osvedčenia, ale musia ich vysvetliť a odôvodniť.

Dokedy potrvajú tvrdé hraničné kontroly

Keďže vytvorenie a legislatívne schvaľovanie technickej novinky (v Rade EÚ a Európskom parlamente) má trvať približne tri mesiace,

Slovensko bude mať dostatok času na prípravu. Colníci dostanú čítačky, ale kontrolovať by nemali každého.

„Policajti a colníci dnes kontrolujú každé vozidlo. My veríme, že je to dočasné. Veľmi vítame zelené covidové pasy. Podľa mojich posledných informácií je Národné centrum zdravotníckych informácií pripravené spolupracovať s Európskou komisiou,“ dodal **Vendelín Leitner**, štátny tajomník ministerstva vnútra.

Európske zelené osvedčenie by teda malo priniesť jednoduchšie, rýchlejšie a pohodlnejšie cestovanie do zahraničia. Viaceré dokumenty, ktoré sa v jednotlivých štátoch líšia, nahradí jediný kód. Na mieste je však otázka, či budú do leta pripravené. Dovtedy musia mať Slováci pri ceste do zahraničia naďalej všetky potrebné potvrdenia a testy v závislosti od toho, kam cestujú.

„Všetko zlé je na niečo dobré. Keď sa hranice zatvoria, uvedomujeme si, ako by vyzeral život bez Schengenu,“ skonštatoval Klus, spomínajúc na časy pred vstupom do EÚ. Momentálne však platia prísne obmedzenia aj na Slovensku a nemožno cestovať medzi okresmi, čo pociťuje sektor turistického ruchu.

Koronapasy môžu zachrániť slovenský cestovný ruch

Možné obnovenie Schengenu aj vďaka vakcinačným pasom veľmi pozitívne vníma štátna tajomníčka ministerstva dopravy **Katarína Bruncková**. V marci zastupovala Slovensko na rokovaní ministrov Rady EÚ zodpovedných za turistický ruch, kde tento návrh podporila. Nazdáva sa, že technická novinka môže byť zaujímavá napríklad pre hotelierov. Je proti vnucovaniu osvedčenia, ale považuje ho za dobrý nástroj.

„Cestovný ruch spraví všetko pre to, aby mohol otvoriť. Viem si predstaviť, že v hoteloch alebo reštauráciách bude vakcinačný pas fungovať ako povolenie na vstup,“ navrhla Bruncková. Doplnila, že na cestovný ruch je na Slovensku naviazaných približne 200 000 pracovných miest.

Popri európskej platforme Slovensko súbežne rokuje s viacerými štátmi o bilaterálnych dohodách, ktoré by umožnili príchod zahraničných turistov. Podobne ako Grécko, aj slovenské úrady sa pokúšajú o dohodu s Izraelom, ktorý je v miere zaočkovanosti proti koronavírusu rekordérom. Izraelčania prejavujú záujem o návštevu slovenských kúpeľov a hôr.

Odporúčania

- ◆ Slovensko by malo najbližšie mesiace využiť na prípravu technického riešenia na vydávanie európskych zelených osvedčení, ktoré môžu výrazne pomôcť sektoru turistického ruchu.
- ◆ Osvedčenia by sa mohli používať aj vnútroštátne a slúžiť ako vstupenka do hotelov a reštauračných zariadení.
- ◆ Slovensko by malo pokračovať v rokovaní o odstraňovaní cestovných bariér s tretími štátmi, ktoré majú vysokú mieru zaočkovanosti.

Plán obnovy prináša i hlbšiu integráciu

Veronika Oravcová

Plán obnovy pre Európu, na ktorom sa dohodli lídri členských krajín v júli 2020, prinesie ekonomikám krajín EÚ 750 miliárd eur vo forme grantov a pôžičiek, aby mohli čeliť následkom pandémie koronavírusu. Na podporu obnovy je určený dočasný nástroj NextGenerationEU, ktorý bude spolu s dlhodobým rozpočtom Únie v novom programovacom období na roky 2021 – 2027 predstavovať najväčší stimulačný balík, aký sa kedy z rozpočtu EÚ financoval. Na rozdiel od klasických eurofondov je však v nástroji NextGenerationEU podmienkou financovania schválenie národných Plánov obnovy a odolnosti.

Plán obnovy ako trend k užšej integrácii

Plán obnovy je reakcia EÚ na spoločenské a hospodárske problémy spôsobené pandemiou koronavírusu, ktorá prináša významný finančný balík. Spolu s finančnými prostriedkami pridelenými jednotlivým členským štátom prichádza aj trend k užšej integrácii v rámci EÚ.

Podľa **Tomáša Kozáka**, generálneho riaditeľa sekcie európskych záležitostí na Ministerstve zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, sme svedkami „plazivého integračného trendu“, pretože Európska komisia si ide po prvýkrát požičať finančné prostriedky na financovanie jednotlivých priorít, ktoré by sa mali splácať cez spoločný rozpočet EÚ, prípadne spoločné európske dane. Upozornil i na to, že Komisia si vie požičať na finančných trhoch najlacnejšie za podmienok, ktoré by neboli možné pre jednotlivé štáty.

Plán obnovy tak vytvára priestor pre spoločné európske riešenia, čo môže priniesť pozitívny efekt i v podobe zvýšenia dôvery k inštitúciám EÚ. Profesor **Jozef Bátora** z Katedry politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského dodáva, že krok k vytvoreniu plánu obnovy je „radikálny

a nový a vychádza zo zásadného obratu Nemecka“, ktoré doteraz spoločné dlhy v rámci EÚ odmietalo. Kríza spôsobená pandemiou koronavírusu však zasiahla všetky krajiny, a preto bolo nevyhnutné pristúpiť k novému spôsobu jej riadenia a umožniť redistribúciu prostriedkov krajinám, ktoré by ju mali problém zvládnuť.

Plán obnovy však prináša i viaceré riziká, ktoré pomenoval ekonóm a analytik inštitútu INESS **Martin Vlachynský**. Jedným z nich je samotná „fundamentálna zmena v EÚ smerom k federálnejšiemu zoskupeniu“ formou spoločného dlhu a daní, no takisto centrálnou kontrolou nad tokom verejného kapitálu v krajinách. Požičiavať si ako celok lacnejšie v časoch, keď netreba míňať, ale predovšetkým reformovať, je chybou, čo môže mať za následok zvýšenie nedôvery v rámci EÚ, pokiaľ nedôjde k lepšiemu fungovaniu štátov, ale len minutiu peňazí.

Plán obnovy ako prepojenie investícií a reforiem

Cieľom plánu obnovy je pripraviť plán nielen investičných zámerov, ale takisto reforiem, ktoré sa budú musieť uskutočniť, aby boli členským štátom poskytnuté peniaze formou grantov či pôžičiek. Podľa **Tomáša Kozáka** si teda musia tieto peniaze „zaslúžiť“, a to predložením priorít a zámerov, ktoré dávajú zmysel. Plán obnovy by tak mal mať pozitívny vplyv i na budúce generácie.

V porovnaní s inými zdrojmi, akými sú eurofondy, však nejde o väčší balík peňazí. V prípade Slovenska bude možné čerpať 6 miliárd eur v grantoch a podobnú sumu si môže uplatniť v pôžičkách. Ako uviedla **Livia Vašáková**, generálna riaditeľka sekcie plánu obnovy na Ministerstve financií SR, „plán obnovy nie je určujúci z hľadiska prostriedkov, ale z hľadiska smerovania a stratégií, keďže ako prvý prepája reformy a investície“. Pri jeho tvorbe bolo preto

potrebné najprv identifikovať kľúčové reformy a až následne na ne nadviazať jednotlivé investície.

Tieto reformy odzrkadľujú odporúčania Komisie a týkajú sa problémov ekonomiky a spoločnosti, čo v prípade Slovenska sú oblasti školstva, zdravotníctva a efektívnej verejnej správy vrátane udržateľných financií. Mnohé z týchto odporúčaní však v uplynulých rokoch neboli realizované, pretože majú vysoké politické náklady a narážajú aj na odpor jednotlivých aktérov či inštitúcií, ktorým súčasný *status quo* vyhovuje. **Martin Vlachynský** poukazuje na to, že nie finančný kapitál, ale práve politickí aktéri i v minulosti bránili naštartovať zmeny a „veľké reformy sa diali len vtedy, keď už nebolo inej cesty“.

Plán obnovy sa podľa **Lívie Vašákovej** „snaží motivovať krajiny, aby sa do nepopulárnych reforiem pustili a dobehli vyspelejšie krajiny“. Jozef Bátora dodáva, že „vytvára výborné predpoklady na vykonanie reforiem, ktoré sme za uplynulých 30 rokov nedokázali zrealizovať, a na to, aby sme postupne začali ukončovať postkomunizmus v našej spoločnosti či ekonomike“.

Jozef Bátora v tomto kontexte uvádza príklad vysokého školstva, kde bolo množstvo reforiem na stole, ale v praxi sa toho udialo málo, pretože sa nenašla politická vôľa. Plán reforiem podľa neho zahŕňa veľmi konkrétne kroky, ktoré umožnia zreformovať slovenské univerzity tak, aby sa vytvorili podmienky na priblíženie sa k fungovaniu bežných univerzít v Európe, a otvárajú priestor na to, aby študenti dostali možnosť získať rovnako kvalitné vzdelanie ako ich kolegovia na západe.

Riadenie a kontrola reforiem

Samotný proces riadenia reforiem je tiež radikálnym krokom, keďže plány obnovy budú

Odporúčania

- ◆ Vytvorenie vnútroštátnych mechanizmov na proces monitorovania reforiem a ich transparentný odpočet.
- ◆ Zapojenie verejnosti nielen do príprav samotného plánu obnovy, ale tiež do procesov kontroly počas samotnej implementácie reforiem.
- ◆ Využiť princíp „mílnikov a cieľov“ pri čerpaní klasických eurofondov.

spravovať experti na úrovni Komisie v spolupráci s expertmi na ministerstvách členských krajín. Podľa **Jozefa Bátora** tak vzniká forma „vnútroeurópskej novej kondicionality“, pričom bude zaujímavé sledovať, ako budú tieto procesy demokraticky kontrolované.

Zároveň existujú aj mnohé riziká týchto procesov na úrovni štátov. V prípade Slovenska sú investičné zámery a reformy plánu obnovy nastavené na báze jednotlivých mílnikov a cieľov, čo je odlišné v porovnaní s eurofondami. Podľa **Lívie Vašákovej** má proces monitorovania reforiem i distribúcie financií svoje úskalia, pričom Slovensko s implementovaním eurofondov nemá dobré skúsenosti.

Martin Vlachynský zas upozorňuje na to, že Slovensku chýba strednodobá či dlhodobá stratégia verejných financií, ktorá by sa mohla s plánom obnovy skĺbiť. Je tak otáznne, ako Komisia posúdi dlhodobú životaschopnosť týchto plánov. Ďalšou neznámou je, čo nastane v prípade, ak štáty nebudú schopné tieto reformy uskutočniť, pretože v minulosti sa takéto porušenie prísľubu nijako nesankcionovalo. Slovensko by sa preto podľa analytika malo sústrediť na to, aby nezvyšovalo celkové výdavky štátu a radšej nahradilo chýbajúce výdavky európskymi zdrojmi.

Pandémia koronavírusu však dostala krajiny do situácie zvýšenej spotreby verejných výdavkov, na ktoré, pokiaľ nemajú vytvorené dostatočné rezervy, si jednoducho treba požičať. A preto je podľa **Tomáša Kozáka** nevyhnutné míňať tieto prostriedky v podobe investícií, ktoré budú dlhodobé, i keď reformy nebudú viditeľné hneď, ale až v nasledujúcich rokoch, možno dekádach.

Ďalšia príležitosť na zlepšenie úrovne debaty o EÚ

Juraj Hajko

Komunikácia o EÚ s verejnosťou je dlhodobou výzvou pre slovenské politické elity, obzvlášť v čase pandemickej krízy, keď obyvatelia očakávajú efektívne riešenia napríklad v otázke zabezpečenia vakcín. Slovensko má v dialógu medzery, čo sa ukazuje napríklad najnižšou účasťou v eurovoľbách spomedzi členských štátov. Zmenu by mohla priniesť Konferencia o budúcnosti Európy, ktorá poskytne sériu otvorených debát pre širokú verejnosť i odborné semináre zamerané na konkrétne európske témy. Prinavrátí dôveru občanov v európsky projekt? Ako dať priestor konštruktívnej kritike EÚ?

Dopyt a ponuka sú základnými konceptmi v ekonómii, ale uplatňujú sa aj v politike a komunikácii. Poďme sa najprv pozrieť na dopyt. Počas diskusie sme sa pokúšali zistiť, či Slováci majú záujem o európske témy a nakoľko považujú Európsku úniu za dôležitého politického aktéra.

„Neviem, či je správne, že EÚ vypláva na povrch počas krízy. Menej v obdobiach, keď sa nám relatívne lepšie žije, pričom si neuvedomujeme, že aj vďaka nej. Aktuálna situácia je však možno príležitosťou ukázať, čo reálne Únia počas kríz robí,“ uviedla **Lubica Karvašová**, poradkyňa vlády pre európske záležitosti.

Podľa **Petra Kmeca**, podpredsedu Európskeho výboru parlamentu, sa Slováci o EÚ momentálne zaujímajú v kontexte pandémie a vakcinačnej politiky. Slovenská a európska politika sa čoraz viac prelínajú, a tak to považuje za logický dôsledok aktuálnej situácie. Netrúfa si odhadnúť, či záujem po pandémii zas opadne.

Pre obstarávanie vakcín je zas EÚ opakovane terčom kritiky. Dodávky vakcín meškajú, komunikácia je pre občanov neraz príliš technická a zložitá. Európska integrácia nemá dobrú povesť

a mnohí občania sa stavajú proti odovzdávaniu ďalších kompetencií Bruselu.

„Dá sa povedať, že Únia je zložitá a ťažko pochopiteľná. Vzniká dojem, že Brusel sa nezaobrá problémami, ktoré trápia Slovákov, a viac sa zaoberá sám sebou. Je potom na nás, ako komunikujeme a ako posúvame informácie smerom domov k občanom, aby sme im to vysvetlili,“ objasnila diplomatka **Petra Vargová**, stála predstaviteľka SR pri EÚ.

Slovenské európske kampane

Analytik **Patrik Kováč** predstavil prehľadovú analýzu komunikačných kampaní vlády týkajúcich sa európskych tém, spracovanú v rámci projektu IMCODED v spolupráci s Katedrou politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského. V krátkej prezentácii boli porovnané kampane predchádzajúce vstupu do EÚ, Schengenu a eurozóny a slovenské predsedníctvo v Rade EÚ.

Všetky kampane podľa neho mali spoločnú absenciu jednoznačných kritérií na hodnotenie úspechu. Vyzdvihol tú, ktorá sprevádzala prijímanie eura. Následne uvedené štyri kampane porovnal s pripravovanou Konferenciou o budúcnosti Európy, ktorá by sa mala začať 9. mája.

Vláda na ňu v rámci koncepcie z dielne ministerstva zahraničných vecí vyčlenila 130 000 eur, čo je v porovnaní ostatnými kampaňami len zlomková suma. Koncepcia počíta s tromi veľkými konferenciami, so sériou odborných podujatí na platforme Národný konvent a komunikačnou kampaňou s celkovým rozpočtom len približne 10 000 eur mesačne.

Podľa **Petry Vargovej** to nie je problém, pretože na podujatiach sa bude technicky a finančne okrem vlády podieľať Zastúpenie Európskej komisie a Informačná kancelária Európskeho parlamentu

na Slovensku. Zároveň považuje vládnu koncepciu len za základný rámec, ktorý je možné doplniť o ďalšie sprievodné podujatia a aktivity.

Čo prinesie Konferencia o budúcnosti Európy

Slovákovi sú však európske inštitúcie stále vzdialené. Nie sú v tom sami, aj občania v iných štátoch sa sťažovali, že sa lídri pri voľbe šéfa Európskej komisie neriadili výsledkom volieb do Európskeho parlamentu. Podobne sa názory občanov nepretavili do reality na vlaňajšom samite v Sibiu, keďže členské štáty sa nevedeli zhodnúť na ďalšom smerovaní Únie. Bude to tentoraz inak?

Pôvodne sa konferencia mala začať vlni a trvať dva roky, ale pre koronu a spory európskych inštitúcií o jej vedenie sa opakovane odkladala. Napokon ju povedie kolektívne predsedníctvo zostavené z predstaviteľov Európskeho parlamentu, Rady EÚ a Komisie.

„Účinné kampane boli tie, ktoré mali stanovený jasný cieľ, ale pri Konferencii o budúcnosti Európy ho ťažko definovať. Nevieme vopred povedať, čo z diskusií vyplynie,“ uviedla **Lubica Karvašová**, poradkyňa vlády pre európske záležitosti. Problém však nemusí byť len s cieľom, ale aj s časovým rámcom. Pôvodne mala trvať dva roky, po novom len rok, s tým, že sa skončí počas francúzskeho predsedníctva v Rade EÚ na jar 2022.

Je to logické, keďže celú konferenciu inicioval francúzsky prezident Emmanuel Macron. Načasovanie nie je náhodné. Na jar 2022 sa bude uchádzať o znovuzvolenie a európska politika patrila a patrí medzi jeho politické priority. Podľa Karvašovej a Kmeca to nie je problém. Naopak, politizácia konferencie môže byť prínosná –

európske témy dostane do popredia a poskytne dostatočný priestor kritikom, ktorí by sa v opačnom prípade mohli cítiť nevypočutí.

Ako zmenil Sputnik vnímanie SR a obraz SR v zahraničí

Na slovenskej politickej scéne vyvolal nákup ruskej vakcíny Sputnik V rozruch a stal sa rozbuškou vládnej krízy. Európski diplomati v Bruseli leteckú dodávku z Ruska zaznamenali, ale diskusia nebola čierno-biela a vášne zostali pod kontrolou.

„Na oficiálnych rokovaniach vám nikto nepovie nejakú oficiálnu výhradu. Úprimne, Slovensko takýto krok neurobilo prvé, ruské a čínske vakcíny kúpilo ako prvé Maďarsko. Slovensko pritom rozhodovalo na základe aktuálnej epidemiologickej situácie a vakcíny zo spoločných očakávaní neprichádzajú tak, ako sa očakávalo,“ skonštatovala Vargová.

Podľa najvyššie postavenej slovenskej diplomatky viacero štátov hľadalo riešenia, ako rýchlejšie zohnať vakcíny. S ruským výrobcom už v tom čase rokovali aj iné členské štáty, a preto slovenské kroky z európskeho hľadiska nepovažuje za problematické.

Lubica Karvašová, ktorá tiež v minulosti pôsobila na Stálom zastúpení SR v Bruseli, uviedla, že konanie Slovenska viacerých európskych partnerov prekvapilo a zaujalo, ale nebol problém ho vysvetliť. Netrúfla si v tejto fáze hodnotiť, či nákup Sputniku V určitým spôsobom zmenil vnímanie Slovenska v Bruseli. Pre zahraničných partnerov a imidž Slovenska je podľa nej dôležité, či koná vypočítateľne a konzistentne, nie to, či jednorazovo kúpi ruskú vakcínu.

Odporúčania

- ◆ Slovensko by si malo definovať vlastné ciele v Európskej únii, potom sa dokáže lepšie vyjadriť aj k vízií jej vývoja do budúcnosti.
- ◆ Politici a odborníci na EÚ by sa mali pokúšať vysvetľovať občanom obsah jednotlivých európskych politík, hoci je to náročné.
- ◆ Vládnu koncepciu Konferencie o budúcnosti Európy v SR by mali doplniť ďalšie aktivity zamerané na participatívne formy diskusie s občanmi.
- ◆ Slovensko by malo byť predvídateľným partnerom na európskej úrovni, čím si zabezpečí dôveru a náklonnosť iných členských štátov.