



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО
ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 20.3.2013 г.
JOIN(2013) 4 final

**СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Европейска политика за съседство: полагане на усилия за засилено партньорство

{SWD(2013) 79 final}
{SWD(2013) 80 final}
{SWD(2013) 81 final}
{SWD(2013) 82 final}
{SWD(2013) 83 final}
{SWD(2013) 84 final}
{SWD(2013) 85 final}
{SWD(2013) 86 final}
{SWD(2013) 87 final}
{SWD(2013) 88 final}
{SWD(2013) 89 final}
{SWD(2013) 90 final}
{SWD(2013) 91 final}
{SWD(2013) 92 final}
{SWD(2013) 93 final}

Европейска политика за съседство: полагане на усилия за засилено партньорство

1. Въведение

1. През 2011 г. ЕС преразглежда Европейската политика за съседство (ЕПС)¹, като създаде инструменти за осигуряване на повече подкрепа на партньорските държави в процес на изграждане на стабилна и устойчива демокрация и за подпомагане на приобщаващото икономическо развитие. Основните характеристики на новата ЕПС са политическото асоцииране и икономическата интеграция, мобилността на хората, повече финансова помощ от ЕС, засилено партньорство с гражданското общество и по-добро сътрудничество по специфични секторни политики. Настоящото съвместно съобщение, придружено от няколко съвместни работни документа на службите на Комисията², разглежда по какъв начин ЕС и партньорските държави са се справили с изпълнението на съвместно договорените цели на реформите.
2. Миналата година бе изпълнена със събития и предизвикателства за Европейския съюз и неговите съседи. ЕС продължи да работи за преодоляване на финансовата криза и свързания с нея икономически спад в няколко държави членки. Някои от съседните му партньорски държави продължиха да се сблъскват с конфликти, политическа нестабилност и трудни социално-икономически условия. Тези държави трябва понякога да се справят със сериозни политически, икономически и социални предизвикателства, някои от които се нуждаят от незабавна реакция. Това оставя малко време на лицата, които определят политиката, за съсредоточаване върху средносрочните и дългосрочните реформи.
3. ЕПС остава основата, на която стъпва ЕС в работата си със съседните му държави за постигане на възможно най-тясно политическо асоцииране и възможно най-голяма икономическа интеграция. Тази цел се основава на общи интереси и на ценности — демокрация, върховенство на закона, зачитане на правата на човека и социално сближаване.
4. Демократичните процеси на преход продължиха за много от партньорските държави. Либийците гласуваха за своето учредително събрание за първи път от над четири десетилетия. Египет и Тунис продължиха да провеждат конституционни реформи, макар и не без затруднения.
5. Армения, Грузия и Украйна избраха нови парламенти, докато парламентът на Молдова избра президент. Демократичните структури стават все по-силни, въпреки че не всички избори бяха изцяло в съответствие с всички международни стандарти. Гражданите на Беларус също бяха призовани да изберат свой

¹ COM (2011) 303 от 25.5.2011 г.

² Настоящото съвместно съобщение се придружава от: дванадесет доклада за напредъка на съответните държави членки, в които се оценява прилагането на ЕПС през 2012 г. и с които е договорен план за действие за ЕПС или еквивалентен документ; два регионални доклада за напредъка, в които се прави преглед на напредъка, постигнат през 2012 г. при прилагането на Източното партньорство и Партньорството за демокрация и споделен просперитет; и статистическо приложение.

парламент. При все това изборите не отговориха на стандартите на ОССЕ и на международните стандарти.

6. Промените на ситуацията в Египет, Тунис и Либия показват ясно, че преходът е сложен процес. Поради това е нужно време за установяване на нови политически структури и баланс, икономически растеж и социално сближаване въз основа на консенсус по основните ценности и принципи. Конституционната реформа напредва бавно, като този напредък невинаги е линеен и в много случаи резултатите са неясни. В тези случаи ЕС продължи да работи със своите партньори и да подкрепя напредъка им към установяване на устойчива демокрация.
7. Миналата година напредъкът, постигнат от различните съседни държави, никак не бе равномерен. В много партньорски държави широкообхватните реформи бяха понякога възпрепятствани или забавени от законни политически или икономически интереси. В някои случаи се наблюдаваше отстъпване от реформите. При все това забавеният икономически растеж, нарасналата безработица, продължаващото неравенство, нарастващите предизвикателства, свързани с околната среда, и често намаляващите социално-икономически показатели са повече от всякога доказателство за това, че са необходими точно реформите, които стоят в основата на ЕПС.
8. Все по-голямото участие на други участници (трети държави, регионални организации и т.н.) в южните и източните съседни на ЕС държави означава, че ЕС трябва да работи в по-тясно сътрудничество с тях в търсенето на решения за проблемите, засягащи региона.
9. ЕС засили политическата и финансовата подкрепа за партньорите си, които започват политически реформи. Анализът на промените в ситуацията и на резултатите от реформите в партньорските държави показва, че ЕПС дава резултати при наличие на воля за провеждане на реформи и когато обществото участва активно в този процес. Ценностите, моделите на управление или реформите не могат да бъдат наложени отвън. Те могат да се установят само ако политическите лидери и гражданите приемат целите на реформите, договорени между ЕС и неговите партньори. ЕС трябва да продължи да помага и да работи със страните, които подкрепят реформите и партньорството с ЕС. Същевременно ЕС трябва да комуникира по-добре начина, по който ЕПС и нейните инструменти могат да подпомогнат истинските усилия за реформа.
10. По-силното партньорство с обществото е от съществено значение в ЕСП. Като двигател на демократизацията и приобщаването гражданското общество има ключова роля във всички аспекти на демократичните и социално-икономическите реформи, в подкрепата на правата на жените, в подкрепата на свободата на изразяване и на сдружаване, в насърчаването на опазването на околната среда и най-общо в борбата за по-голяма социална справедливост. ЕС продължи да изпълнява ангажимента си да работи с гражданското общество, националните парламенти и други ключови заинтересовани страни като социалните партньори и бизнеса, за да е сигурен, че целите на реформите, договорени с партньорските държави, действително отразяват опасенията и стремежите на техните общества. Гражданското общество играе също съществена роля в насърчаването на тези реформи и в подкрепата на

правителствата. Създаването на форума на гражданското общество (ФГО) на Източното партньорство, включително създаването на национални платформи в партньорските държави, е хубав пример за засилената роля на гражданското общество в ЕПС. ЕС продължи да подкрепя гражданското общество с помощта на различни инструменти за финансиране.

11. ЕС и съседните му държави са изправени пред едни и същи предизвикателства, включително в областта на икономическата сигурност, околната среда и миграцията. Изпълняването на ангажиментите, поети пред южните и източните съседни на ЕС държави, подпомагането на демократичния преход и на икономическите реформи и работата в тясно сътрудничество с тези държави по всички аспекти на техните реформи и политически програми ще бъдат от полза за сигурността и просперитета на самия ЕС.

2. Изпълнение

12. Две години след преразглеждането на ЕПС нейното изпълнение е основната задача и предизвикателство за ЕС и неговите партньори. От 2011 г. до момента напредъкът по договорените от ЕС и партньорите му реформи не е равномерен. Не трябва обаче този факт да доведе до отказване от поетите ангажименти. Напротив, ЕС трябва да се включи по-активно в процеса, включително в дългосрочен план.
13. Изграждането на демокрация в партньорските държави е в ръцете на техните граждани и избрани политици. ЕПС може да подпомогне, но не да замени този процес. Според анализ на ключовите препоръки в докладите за напредъка на ЕПС процесът едва започва. В него се посочват и предстоящите предизвикателства. В много съседни държави е постигнат напредък по ключовите препоръки по отношение на изборите, често с финансова и логистична помощ от ЕС. Не е постигнат достатъчен напредък по ключовите препоръки по отношение на свободата на сдружаване, на изразяване и на събранията, свободната преса и медии, върховенството на закона, независимата съдебна власт и борбата с корупцията. Много от препоръките са също толкова меродавни днес, колкото и през 2012 г. В текста по-долу се изтъкват изпълнените ключови препоръки от миналогодишни доклади за напредъка.

- **Армения** предприе мерки за изпълнение на някои от ключовите препоръки. Тя изготви пътна карта за подобряване на изборния процес, прие национална стратегия за правата на човека и предприе редица мерки за борба с корупцията, за реформа на съдебната система и публичната администрация и за постигане на напредък по секторните реформи и по регулаторното сближаване с достиженията на правото на ЕС.
- **Азербайджан** предприе мерки за изпълнение само на няколко от ключовите препоръки. Започна да изпълнява плана за действие за правата на човека, продължи реформата на съдебната система и предприе редица мерки за разрешаване на проблема, свързан с разрушенията и принудителното изгонване. Той не оказва сътрудничество на докладчика на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа по въпросите на политическите затворници.
- **Грузия** предприе мерки за изпълнение на повечето ключови препоръки. Осигури като цяло свободни и честни парламентарни избори, продължи отношенията си

с отцепилите се региони, участва активно в дискусиите в Женева и взе мерки за подобряване на условия на живот на вътрешно разселените лица. Освен това тя подсили свободата на изразяване и на мнение, проведе реформа на съдебната система и постигна напредък по секторните реформи и регулаторното сближаване с достиженията на правото на ЕС.

- **Молдова** предприе мерки за изпълнение на повечето ключови препоръки. Тя увеличи усилията за провеждане на реформа на съдебната система и на правоприлагането, започна диалог с Тираспол, продължи да изпълнява реформи в областта на социалното подпомагане, здравеопазването и образованието, енергетиката, конкуренцията, държавните помощи и регулаторното сближаване с достиженията на правото на ЕС. Тя финализира останалите етапи от първата фаза на своя план за действие за либерализиране на визовия режим и ускори институционалната реформа на сектора на въздухоплаването.
- **Украйна:** По повечето ключови препоръки все още не са предприети мерки. Въпреки това Украйна предприе действия за правна и съдебна реформа, с влизането в сила на новия наказателно-процесуален кодекс и друго важно законодателство. Тя прие също закон за убежището и статута на бежанците, въпреки че изпълнението е незадоволително.
- **Египет** предприе мерки само по някои от ключовите препоръки. Властта бе предадена на гражданско правителство и извънредното положение бе отменено. Изготвена бе конституция, която бе приета с национален референдум. Този процес обаче бе спорен и остро разкритикуван от опозицията, което доведе до силно разривна политическа криза.
- **Израел:** По повечето ключови препоръки все още не са предприети мерки. В проблемните области не се наблюдава съществена промяна.
- **Палестина**³: Повечето ключови препоръки остават меродавни и по тях все още не са предприети мерки. По някои от тях обаче са предприети действия, включително провеждане на местни избори, по-нататъшно подобряване на управлението на публичните финанси и разработване на модели за разходите в сектора на социалната закрила. Въпреки това трудностите, възникнали главно поради професията и задълбочаващата се финансова криза затрудниха Палестинската власт в провеждането на реформите.
- **Йордания** предприе действия по някои от ключовите препоръки, а именно сформирането на изборителната комисия и конституционния съд и приемането на закон за политическите партии и изборителен закон.
- **Ливан** започна да изпълнява само няколко от ключовите препоръки, като направи няколко закъснели съдебни назначения. Изпълнението на целите на реформите напредваше бавно на фона на продължаващата криза в съседна Сирия.
- **Мароко** предприе мерки за започване на изпълнението на повечето ключови препоръки, но все още не е приключило, въпреки че изрази ангажираността си за постигане на договорените цели на реформите. То създаде орган за национален диалог за съдебната реформа, изготви (но не прие) закон за

³ В съответствие с резолюция 67/19 на Общото събрание на ООН названието „Палестина“ ще се използва във всички случаи, в които се има предвид това, което до този момент е било наричано „Палестинска власт“ или „окупирани палестински територии“. Това не води до признаване на Палестина като държава в съответствие със заключенията на Съвета от декември 2009 г.

създаване на орган за борба с корупцията и продължи сближаването на своето законодателство с достиженията на правото на ЕС.

- **Тунис**, който беше в труден преход, предприе мерки за изпълнение само на няколко от основните препоръки. Създаването на Независимата изборителна комисия бе одобрено, но новият изборителен закон не бе завършен. Тунис подписа регионалната конвенция за паневросредиземноморските правила за произход. Напредна подготовката за провеждане на преговори за задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ).

14. ЕС продължи да работи по неотложните приоритети на партньорските си държави, като помогна за установяването на върховенството на закона и доброто управление и за полагането на основите за икономически растеж и създаване на работни места, както и за устойчиви, основани на знанието и социално справедливи общества. След първата работна група за Тунис през 2011 г. работните групи за Египет и Йордания обединиха представители на институциите на ЕС, на правителствата, на частния сектор, на международни донори и на гражданското общество, които да послужат за катализатор на политическата и икономическата реформа. Финансовата помощ от ЕС по Европейския инструмент за съседство и партньорство и други инструменти изигра ключова роля в редица случаи.
15. На заседанието на външните министри в рамките на Източното партньорство, проведено през юли 2012 г., бе заявено, че пътната карта на Източното партньорство⁴ е база за насочване и мониторинг на продължаващото изпълнение на целите на партньорството до следващата среща на върха в контекста на Източното партньорство. Чрез определяне на ключовите реформи, които партньорските държави трябва да проведат, и описване на това какво ЕС може да направи и каква подкрепа може да окаже, пътната карта показва концепциите за взаимна отчетност и съвместна ангажираност, които са от съществено значение за постигането на политическо асоцииране и икономическа интеграция.
16. Работата по укрепването на отношенията напредна повече с някои държави в сравнение с други. Това отразява ангажимента на ЕС за постигане на по-голям и по-бърз напредък с партньорските държави, които желаят и имат готовност да постигнат по-голям напредък по отношение на провеждането на реформи (в съответствие с принципа „повече усилия за повече помощ“). ЕС продължи да води преговори за **споразумения за асоцииране**, включващи ЗВЗСТ, с Република Молдова, Армения и Грузия, както и за споразумение за асоцииране с Азербайджан. Той започна преговори за ЗВЗСТ с Мароко и подготвя преговори с Тунис и Йордания. Споразумението за асоцииране ЕС—Украйна бе парафирано, но не бе подписано.
17. Постигнат бе съществен напредък по разработването на ново поколение съвместни **планове за действие за ЕПС** или на еквивалентни на тях документи.

⁴ Съвместно изявление от заседанието на министрите на външните работи в рамките на Източното партньорство, Брюксел, 23 юли 2012 г., Съвет на Европейския съюз, 12862/12, PRESSE 348. Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Източно партньорство: Пътна карта за срещата на върха през есента на 2013 г.*, JOIN(2012) 13 окончателен, 15.5.2012 г.

Плановите за действие отразяват специфичните нужди, възможности и ангажименти за реформа на всяка от партньорските държави, което позволява нюансирани, пригодени за специфичните нужди на всяка държава отношения между ЕС и всяка от партньорските държави. Тя приключи преговорите по плановите за действие с Ливан, Мароко и Палестинската власт, както и с Тунис, в контекста на привилегировано партньорство. Плановите за действие ще трябва да бъдат подкрепени от съответните съвети за асоцииране. Новият план за действие за Йордания влезе в сила през октомври. Също през октомври ЕС и Алжир започнаха преговори по съвместен план за действие за ЕПС. Украйна и ЕС постигнаха съгласие да започнат да актуализират настоящата програма за асоцииране, с която се подготвя изпълнението на бъдещото споразумение за асоцииране. В ход бе подготовка за започване на преговори по програми за асоцииране с Република Молдова, Армения и Грузия.

2.1. Задълбочена и устойчива демокрация

18. В съседните държави бе постигнат известен напредък по реформите за задълбочена и устойчива демокрация. Някои проблеми обаче остават неразрешени и съществува риск от загуба на част от постигнатото до момента.
19. Налице са нарастващи различия в демократичните реформи в съседните държави. Поради това ЕС ще отговори по по-нюансиран начин, основаващ се на принципа „повече усилия за повече помощ“ и на задълбочен преглед на ангажиментите за реформа. За да не загуби доверието на заинтересованите страни, той трябва да приложи същите високи стандарти и същия контрол по отношение на демократичните реформи, независимо от това къде и в каква форма те се провеждат.
20. Тунис, Египет и Либия преживяха революции, които предизвикаха демократични реформи, докато в Йордания, Мароко и Алжир властимащите започнаха конституционни, изборни и правни реформи. В Египет, Либия и Тунис бяха проведени демократични **избори**. Остават опасения по отношение на **свободата на сдружаване, на събранията и на изразяване**, включително свободата на медиите, при повечето партньори. ЕС организира мисии за наблюдение на изборите в Алжир и Либия. В началото на 2013 г. той наблюдава за първи път изборите в Йордания. Египет прие, че мисия на ЕС за наблюдение ще проследи предстоящите парламентарни избори.
21. Източните държави също се движат във все по-различни посоки. Молдова, Грузия и Армения продължиха да провеждат реформи, които подобряват изборната рамка, и проведоха избори, които като цяло отговаряха на международните стандарти, отбелязвайки ясен напредък в трудните промени към устойчива демокрация. Парламентарните избори в Украйна представиха по-разнородна картина с няколко недостатъка. В няколко области има влошаване в сравнение с предишните избори. Изборите в Беларус се проведоха на фона на репресии — поредната пропусната възможност за Беларус да проведе избори в съответствие със стандартите на ОССЕ и международните стандарти. Като цяло ЕС е силно загрижен поради липсата на свобода на събранията, на сдружаване и на изразяване в редица държави. В Беларус не се наблюдава подобрене, що се отнася до зачитането на правата на човека, върховенството на закона и демократичните принципи.

22. В някои от партньорските държави организациите на **гражданското общество** (ОГО) и понякога профсъюзите продължиха да срещат сериозни ограничения (пречки пред свободата на движение, съдебни производства срещу лидерите на НПО, тежки административни процедури, приемане на финансова подкрепа, при условие че бъде получено разрешение). Властите в Египет упражниха все по-голям натиск върху организациите на гражданското общество. Понастоящем действащите закони за сдружаване в Египет, Мароко и Алжир също са повод за безпокойство. Свобода на сдружаване няма и в Беларус и Азербайджан. Свободата на сдружаване трябва да бъде гарантирана, а новите закони за сдруженията трябва да бъдат в съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека.
23. В няколко от съседните държави **медиите** продължават да страдат от политическа и икономическа намеса, липса на многообразие и самоцензура. Имаше много случаи на тормоз и лишаване от свобода на журналисти в Азербайджан и Египет, докато прилагането на законодателство за медийната прозрачност в Грузия бе положително развитие.
24. **Независимостта на съдебната власт** трябва да бъде подсилена в различна степен в редица партньорски държави, включително в Египет, Мароко, Тунис и Алжир на юг, а на изток — особено в Азербайджан и Беларус. В Украйна съществуват опасения по отношение на злоупотребата със съдебната система за политически цели. Въпреки провеждането на известни реформи на съдебните системи, съдебната власт продължава да се възприема като силно зависима от изпълнителната както в източните съседни държави, така в южните. Високият процент произнесени присъди, прекомерното използване на административното задържане и незадоволителното прилагане на принципа на равни процесуални възможности подкопаха доверието в съдебната власт. Въпреки че бяха положени усилия за подобряване на инфраструктурата на затворите, затворническите условия остават повод за безпокойство, а случаите на мъчения и малтретиране продължават да бъдат предмет на незадоволителни разследвания, което насърчава култура на безнаказаност сред правоприлагащите служители.
25. **Корупцията** продължава да представлява сериозен проблем в много съседни държави. В повечето държави не бяха предприети никакви или бяха предприети съвсем слаби мерки за започване на борбата с корупцията. Особено в Украйна, Ливан, Азербайджан, Либия и Беларус корупцията продължава да бъде възприемана като много висока⁵.
26. Подобен бе **демократичният контрол над въоръжените сили и силите за сигурност** (в Либия и Египет). Реформата на сектора за сигурност, и по-специално реформата на полицията, пълната отмяна на извънредните ситуации и реформата на наказателния и военния кодекс, за да се избегнат военните процеси срещу цивилни, остават сериозен проблем в целия съседен Средиземноморски регион. В рамките на структурирани диалози продължи обсъждането на въпроси като надзора и отчетността на полицията, условията в системата на местата за лишаване от свобода и третирането на гражданите, изпълняващи военна служба.

⁵ Transparency International, Индекс за възприятието за корупцията за 2012 г.

27. Процесите на **преходно правосъдие**, на които може да има доверие, са от жизненоважно значение за успеха на прехода, и по-специално в държавите, които се освободиха от тоталитарни режими, извършвали престъпления срещу собственото си население. Съдебните реформи и реформите в областта на правоприлагането също имат приоритетен статус в Източното партньорство във връзка с общата цел да се запазва и укрепва върховенството на закона.
28. Културната и социална дискриминация срещу **жените** остава проблем в южните съседни държави. Жените участваха активно в революциите. Сега е от решаващо значение процесът на преход и конституционната реформа да не спрат напредъка по отношение на равенството на жените пред закона и в обществото или да намалят това равенство. Много може да бъде направено и по отношение на равенството между половете в източните държави.
29. Цялостната нормативна уредба за **борба с дискриминацията** продължава да представлява проблем в съседните държави, с малки изключения. Дискриминационните отношения са широко разпространени, особено срещу лесбийките, хомосексуалистите, бисексуалните лица и транссексуалните лица.

2.2. Устойчиво икономическо и социално развитие

30. **Икономическият растеж** се ускори само в няколко от партньорските държави в рамките на ЕПС, като например Грузия и Азербайджан, но се забави в повечето други държави. Външните рискове, свързани с глобалната икономическа ситуация, се повишиха и конфликтите също се отразиха отрицателно на перспективите за икономическо възстановяване. Южните и източните партньори продължават да са изправени пред общи макроикономически дисбаланси и висока, а понякога и нарастваща безработица. По-специално южните партньорски държави имат висока младежка безработица. Продължаващата или подновена политическа нестабилност също повлия отрицателно на растежа. Без увеличение на икономическия растеж и без ефективни политики в областта на заетостта (включително инвестиране в човешкия капитал, насърчаване на осигуряването на достойни условия на труд и научни изследвания и иновации) безработицата сред младите хора ще остане висока и неформалният сектор ще продължи да представлява значителна част от реалната икономика. В много източни и южни съседни държави продължават да са налице съществени социално-икономически различия. Ако не бъде намерено решение, тези фактори ще продължат да застрашават бъдещата социална стабилност и прехода към демокрация. Финансовата помощ от ЕС спомогна за преодоляването им чрез подпомагане на ключови икономически реформи.
31. В контекста на продължаващата икономическа и финансова криза в еврозоната и на глобалното забавяне на икономическия растеж **макроикономическите диалози**, които Комисията проведе през 2012 г. с по-голямата част от съседните на ЕС държави (всички държави, обхванати от ЕПС, с изключение на Либия и Сирия), се оказаха полезен инструмент за икономическо сътрудничество между ЕС и неговите партньорски държави. Тези диалози предоставиха възможност за открит обмен на становища относно промените в икономическата ситуация и предизвикателствата, свързани с политиката, включително последиците от кризата в еврозоната за съседните на ЕС държави. Те послужиха и за платформа

за разглеждане на изпълнението на приоритетите на икономическата реформа, определени в планове за действие за ЕПС и в програмите за асоцииране.

32. В допълнение към редовните макроикономически диалози, водени по силата на различни двустранни споразумения, Комисията провежда дискусии по икономическата политика с партньорските държави, които се ползват от **макрофинансова помощ от ЕС (МФП)**. Целта е да се помогне на партньорските държави да се справят с макроикономическите дисбаланси и да проведат насочените към постигане на икономически растеж структурни реформи. През 2012 г. с изплащането на последните вноски Комисията приключи изпълнението на две програми за МФП, одобрени през 2009 г. (Армения, 100 млн. EUR под формата на заеми и безвъзмездни средства) и 2010 г. (Молдова, 90 млн. EUR под формата на безвъзмездни средства). В началото на 2013 г. бяха подписани Меморандумът за разбирателство и Споразумението за заем за програмата за МФП за Украйна на стойност до 610 млн. EUR. През 2012 г. ЕС работи в тясно сътрудничество с египетските и йорданските власти по евентуални програми за МФП, чието изпълнение трябва да започне в началото на 2013 г. Законодателното решение за програмата за Грузия, което Комисията предложи в началото на 2011 г. (46 млн. EUR под формата на заеми и безвъзмездни средства), все още не е получило одобрението на Европейския парламент и Съвета.
33. През 2012 г. сътрудничеството в областта на **политиката за предприятията** продължи да се съсредоточава върху подобряването на бизнес климата и предоставянето на МСП на по-добра финансова подкрепа. В изпълнение на Small Business Act ключова цел остава европейската рамка за политика за предприятията, благоприятстваща МСП. Партньорите са постигнали доста различен напредък. Механизъм за консултиране, с който да се предостави на МСП възможност да изкажат мнението си по въпроси от интерес за тях, ще подобри определянето на политиката в региона. Утвърждаването на върховенството на закона и осигуряването на справедлив, лесен достъп до обществените поръчки чрез подобряване на системите за възлагане на обществени поръчки, административно опростяване, по-добри умения, по-лесен достъп до финансиране и повече иновации ще стимулират развитието на бизнеса. В много случаи финансовата подкрепа от ЕС помага на МСП да изградят капацитет.
34. Борбата с бедността и безработицата продължи да бъде основен приоритет по-специално в селските райони. През месец май ЕС проведе семинар на високо равнище за представяне и обсъждане на **Програмата на ЕПС за земеделието и развитието на селските райони (ENPARD)**. Пилотните дейности в южните партньорски държави са в процес на разработка. Сформирани са и техническите комитети с участието на гражданското общество и частния сектор. Дейности по ENPARD започнаха в Египет, Алжир, Тунис и Мароко, а на изток — в Грузия. Освен това Организацията за прехрана и земеделие (ФАО) оцени земеделието и развитието на селските райони във всяка от държавите от Източното партньорство. Тя откри също така някои общи предизвикателства на регионално равнище. Резултатите предоставят солидна база за новосъздадения комитет на ИП по въпросите на земеделието и развитието на селските райони и ще бъдат използвани при подготовката на потенциални нови програми в тази област.

2.3. Пазари

35. ЕС остава най-важният търговски партньор на почти всички съседни на ЕС държави. Поради това работата за задълбочаване на икономическата и търговската интеграция между ЕС и неговите партньори продължи. ЕС и Украйна парафираха споразумение за асоцииране, в което се предвижда също ЗВЗСТ. Постигнат бе съществен напредък в преговорите с Молдова, след като през март започнаха преговорите за ЗВЗСТ. Армения и Грузия отбелязаха много добър напредък в преговорите си за споразумение за асоцииране, включително в тези за създаване на ЗВЗСТ. Включването в бъдеще на източните партньори от ЗВЗСТ в паневросредиземноморската система за диагонално кумулиране на правилата за произход ще засили тяхната икономическа интеграция с ЕС и ще ги стимулира допълнително да създадат зони за свободна търговия с други партньори по ЕПС.
36. След задълбочена подготовка ЕС и Мароко започнаха преговори за ЗВЗСТ в началото на 2013 г. Напредък бе постигнат и в подготовката за преговори за ЗВЗСТ с Тунис. Подготовката за преговори за ЗВЗСТ с Йордания спря, а с Египет тя все още не е започнала. Споразумението за земеделските и рибните продукти с Мароко и Палестинската власт влезе в сила съответно през октомври и януари. Преговорите за подобно споразумение с Тунис не можаха да бъдат възобновени. Споразумението за оценка на съответствието и приемане на промишлените продукти с Израел влезе в сила през януари за фармацевтичните продукти.

2.4. Мобилност

37. ЕС и неговите партньори продължиха да подобряват мобилността на хората. През 2012 г. беше постигнат значителен напредък към изпълняването на целта за безвизов режим на пътуване в източните съседи на Съюза, съгласно препоръка, формулирана на срещата на върха на държавите от Източното партньорство от 2011 г. Молдова направи важна стъпка напред в контекста на своя план за действие за либерализиране на визовия режим, като стигна до оценката на втория етап и на индикативните показатели, отнасящи се до прилагането на съответното законодателство. Украйна също постигна значителен напредък по своя план за действие за либерализиране на визовия режим. Диалог за **либерализиране на визовия режим** с Грузия започна през юни 2012 г., за да се разгледат условията за безвизово пътуване до ЕС на грузинските граждани, докато Армения предостави безвизов достъп на гражданите на ЕС от януари 2013 г. След установяването на партньорства за мобилност с Молдова, Грузия и Армения започнаха дискусии за евентуално партньорство за мобилност между ЕС и Азербайджан. Първата задълбочена оценка на партньорството за мобилност между ЕС и Молдова показва колко полезно е то като всеобхватна двустранна рамка за сътрудничество, но показва също, че броят на конкретните дейности (по-конкретно в областта на законната миграция) може да бъде увеличен. Не бе получен отговор на предложението на ЕС за преговори за споразумения за облекчаване на визовия режим и реадмисия в Беларус. Това подчертава колко важно е държавите членки да използват оптимално гъвкавостта, която предлага Визовият кодекс на ЕС, що се отнася до гражданите

на Беларус.

38. С южните партньори бяха установени по-тесни връзки по отношение на мобилността и миграцията чрез използване на богатия опит на ЕС с източните му партньори. След като през октомври 2011 г. с Тунис и Мароко бяха започнати диалози във връзка с миграцията, мобилността и сигурността, преговорите през 2012 г. за партньорства за мобилност с двете държави протекоха добре. Неотдавна ЕС и Мароко обявиха споразумението, на равнище преговори, за политическата декларация с цел установяване на партньорство за мобилност. Целта е преговорите да приключат през първата половина на 2013 г. Диалог с Йордания започна през декември 2012 г. До момента Египет не е приел предложението на ЕС за започване на диалог по въпросите на миграцията, мобилността и сигурността.
39. Програми като „Темпус“, „Еразмус Мундус“, „Мария Кюри“ и „Младежта в действие“, в които съседните държави участват особено активно, изиграха съществена роля в насърчаването на мобилността на студентите, преподавателите, научните изследователи и младите хора от тези държави и ЕС, като по този начин допринесоха за модернизирването и отварянето на системите за висше образование.

2.5. Сътрудничество

40. ЕС продължи да оказва финансова подкрепа за реформи в партньорските държави. Общата сума, отпусната за партньорските държави за периода 2011—2013 г., е в размер на 6,5 млрд. EUR. Това включва допълнително финансиране (0,95 млрд. EUR), осигурено след стартирането на Източното партньорство и прегледа на европейската политика за съседство. По-голямата част от допълнителното финансиране се предоставя въз основа на принципа „повече усилия за повече помощ“, т.е. напредък в изграждането на задълбочена и устойчива демокрация и в изпълнението на свързаните с това цели на реформата. То се отпуска чрез две координиращи програми: 540 млн. EUR за **SPRING**⁶ в Южnosредиземноморския регион и 130 млн. EUR за **EaPIC**⁷ в източните съседни на Съюза държави. Двете програми са насочени към насърчаването на демократичните промени и институционалното изграждане, както и към подпомагането на устойчивия и приобщаващ растеж. Останалата част от средствата са разпределени предимно за програмите за мобилност („Темпус“, „Еразмус Мундус“ и т.н.) и за подкрепа на организациите на гражданското общество и недържавните участници. Що се отнася до бъдещото финансиране по предстоящия Европейски инструмент за съседство, се предлага сумите да са съобразени с критерии като ангажираността на партньорските държави по отношение на реформите и напредъка в провеждането на тези реформи, напредъка в изграждането на задълбочена и устойчива демокрация и степента на амбицията за партньорство с ЕС⁸.

⁶ Подкрепа за партньорство, реформа и приобщаващ растеж.

⁷ Програма за интеграция и сътрудничество за Източното партньорство.

⁸ COM(2011) 839 окончателен.

41. Съгласно тази рамка през 2011 г. бе създаден **Механизмът за подкрепа на гражданското общество** в съседните държави с първоначален бюджет от 26,4 млн. EUR. Целта на този механизъм е да се подсилят организациите на гражданското общество, включително социалните партньори, за да могат да допринесат за промените в региона на ЕПС и да имат реална роля в процеса на демократизация. Първият етап на Механизма за подкрепа на гражданското общество в съседните държави, проведен през 2012 г., бе насочен към укрепване на капацитета на гражданското общество за работа в мрежа и подобряване на възможностите на гражданското общество да насърчава националната реформа и да подсилва задължението за публична отчетност.
42. През декември 2012 г. бе приет втори етап на Механизма за подкрепа на гражданското общество в съседните държави с нови бюджетни средства в размер на 45,3 млн. EUR за периода 2012—2013 г. Целта е да се подкрепят по-голямото участие на организациите на гражданското общество в диалога за политиката с партньорските правителства и по-голямата им роля в националните процеси на реформа и местните програми за развитие.
43. За да се окаже подкрепа на политическите участници, които се борят за демократична промяна в своите държави, през 2011 г. върховният представител и Комисията предложиха да се създаде **Европейски фонд за демокрация**. През 2012 г. бяха предприети важни мерки за организиране и стартиране на дейността на този фонд като независима европейска фондация с нестопанска цел с участието на представители на държавите членки, на Европейския парламент, на Европейската комисия, на върховния представител и на организациите на гражданското общество. Комисията и няколко държави членки вече заделиха 15 млн. EUR (от които 6 млн. EUR са осигурени от Комисията), които би трябвало да позволят на Фонда да започне да функционира пълноценно през 2013 г.
44. Решението относно прегледа в средата на периода на външния мандат на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) през октомври 2011 г. откри възможността за отпускане на допълнителни заеми в размер на 1,15 млрд. EUR на партньорските държави и заеми до 1 млрд. EUR във връзка с климатичните изменения до края на 2013 г. През 2012 г. ЕИБ подписа нови заеми за почти 1,7 млрд. EUR в южните съседни държави и за почти 0,9 млрд. EUR в източните съседни държави (включително Русия).
45. Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), чиято сфера на дейност беше разширена през 2011 г., за да обхване държавите от южното и източното Средиземноморие, отпусна 1 млрд. EUR през май 2012 г., за да започне дейност в първите четири държави: Египет, Йордания, Мароко и Тунис. До 100 млн. EUR (част от тях от бюджета на ЕС) са отпуснати за подпомагане на дейностите за техническа помощ за определяне и изготвяне на проекти.
46. В края на 2012 г. общият размер на средствата по **Механизма за инвестиции по линия на съседството** достигна 594,9 млн. EUR (от които 259,8 млн. EUR за източните съседни държави и 335,1 млн. EUR за южните съседни държави). От създаването на Механизма за инвестиции по линия на съседството са събрани общо 8 млрд. EUR от европейските финансови институции (с почти равно разпределение между източните и южните съседни държави).

2.6. Секторно сътрудничество

47. Сътрудничеството в областта на специфичната за всеки сектор политика заема важно и все по-голямо място в обновената ЕПС на двустранно равнище и в рамките на Източното партньорство и Съюза за Средиземноморието (UfM). Това сътрудничество, което се основава все повече на сближаването с европейските норми и стандарти, подкрепя прехода, реформата, модернизацията и в крайна сметка — интеграцията с пазарите на ЕС. То включва широк спектър от области, в това число заетостта и социалната политика, индустриалната политика, политиката на конкуренция, селското стопанство и развитието на селските райони, рибарството, изменението на климата, околната среда, енергийната сигурност, транспорта, интегрираната морска политика, информационното общество, научноизследователската дейност и иновациите, образованието, и по-специално сътрудничеството в областта на висшето образование и мобилността (чрез програми като „Еразмус Мундус“, „Темпус“, действията по програмата „Мария Кюри“), сътрудничеството по въпросите на младежта, здравеопазването и културата.
48. Някои партньори участват в правно обвързващи секторни инструменти заедно с ЕС, като например енергийната общност, двустранното споразумение в областта на въздухоплаването или Регионалната конвенция за паневросредиземноморските преференциални правила за произход. Посредством тези инструменти се установяват регионални градивни елементи, с които могат да се предлагат социални, икономически, правни или регулаторни и политически ползи, които надхвърлят двустранния подход и могат да доведат до постепенно интегриране в специфични сектори. Те създават мрежа от връзки между ЕС и неговите партньори, като разширяват обхвата на правните норми на ЕС. ЕС следва да обмисли начините за постепенно разширяване на географския обхват на тези инструменти, за да ги направи достъпни за други партньори по ЕПС, или начини за разработването на договорености за отделните сектори заедно с изявилияте желание партньори, като транспортната общност с държавите от Западните Балкани.
49. В **енергийния** сектор съвместните усилия бяха насочени към енергийната сигурност, пазарната реформа и интеграцията, включително чрез разработването на инфраструктурата, подобряването на енергийната ефективност и по-широкото използване на възобновяеми източници на енергия. Предприети бяха допълнителни стъпки за отваряне на стратегическия Южен газов коридор. Източноевропейските партньори като Молдова и Украйна отбелязаха напредък при изпълнението на своите задължения във връзка с Енергийната общност. Наскоро Грузия също кандидатства за членство. ЕС и неговите средиземноморски партньори постигнаха ограничен напредък по отношение на създаването на Средиземноморска енергийна общност в бъдеще.
50. Партньорите предприеха по-нататъшни стъпки за изготвяне и изпълнение на стратегиите и законодателството в областта на **околната среда** и положили усилия за подобряване на състоянието на околната среда. ЕС помогна на партньорските държави в борбата с влошаването на околната среда и да насърчат устойчивото използване на природните ресурси, включително в областта на качеството на въздуха, водите, промишленото замърсяване, управлението на отпадъците, опасните пестициди, опазването на природата и

управлението на горите, както и да засилят информационните системи и управлението в сферата на околната среда. Партньорите трябва изцяло да приложат многостранните споразумения в областта на околната среда, по които са страни.

51. Водещите програми за предотвратяване, подготвеност и отговор на природни и предизвикани от човека бедствия (PPRD юг и изток) допринесоха за частичното прилагане на Рамката за действие от Хього от 2005 г. за намаляване на риска от бедствия, като улесниха сближаването със законодателството и стандартите на ЕС. ЕС ще подкрепя разработването на стратегии за комуникация и повишаване на осведомеността, изграждането на капацитет и подобреното координиране.
52. Партньорите предприеха някои мерки в областта на **изменението на климата**, и по-конкретно чрез проекти по Механизма за чисто развитие и проектите за съвместно изпълнение. ЕС им помогна да извършат прехода към развитие с ниски нива на въглеродни емисии и устойчивост по отношение на изменението на климата чрез изграждането на капацитет и инвестиции. Въпреки това, създаването и изпълнението на амбициозните политики във връзка с климата остава предизвикателство, както и включването на съображенията относно изменението на климата в други свързани с него политики (напр. енергетика, транспорт, селско стопанство). Партньорите се приканват да започнат разработването на национални стратегии относно изменението на климата, а именно политики за развитие с ниски емисии на въглерод и стратегии за устойчивост относно изменението на климата, които ще бъдат необходими и в контекста на международните преговори и тяхното завършване през 2015 г. Това включва интегрирането на изменението на климата в други области на политиката.
53. Партньорите по ЕПС извършиха реформи с цел приближаване към стандартите на ЕС в областта на **транспорта**. Съвместната дейност на експертната група по транспорта в рамките на Източното партньорство бе съсредоточена върху по-тясното интегриране на транспортните системи, определянето на регионална транспортна мрежа, свързана с TEN-T, както и определянето на приоритетните проекти за междусистемни връзки. Тази дейност следва да приключи през 2013 г. Подобна дейност с южните партньори следва да бъде одобрена на втората министерска конференция по въпросите на транспорта през ноември 2013 г. ЕС и Молдова подписаха в началото на тази година споразумение за общо авиационно пространство. Такова споразумение с Израел вече беше парафирано през 2012 г. През 2013 г. ще бъдат стартирани преговори в областта на въздухоплаването с Тунис, а тези с Ливан следва да бъдат възобновени. Преговорите за споразумение в областта на въздухоплаването с Украйна, които стартираха отново през 2012 г., следва да приключат през 2013 г. През 2013 г. такива преговори следва да започнат с Азербайджан. Неофициалният диалог на министрите в рамките на Източното партньорство относно транспорта бе проведен през февруари 2013 г. като подготовка за второто заседание на министрите на транспорта от ЕС и от Източното партньорство през 2013 г.
54. През 2012 г. ЕС, ЕИБ и Международната морска организация (ИМО) разработиха заедно набор от съвместни предложения за действие, като последващи действия във връзка с проучване на приложимостта на Средиземноморското морско сътрудничество за развитие, което бе извършено в рамките на доверителния

фонд по линия на Механизма за евро-средиземноморски инвестиции и партньорство. През 2013 г. ЕК, ЕИБ и ИМО са съорганизатори на 12-ата конференция относно Механизма за евро-средиземноморски инвестиции и партньорство, чиято цел е подобряване на морското сътрудничество между средиземноморските страни и подкрепа на икономическия растеж и създаването на работни места в региона.

55. По отношение на **политиката в областта на информационното общество** съвместната работа остана съсредоточена върху изграждането на справедливи, модерни, отворени и прозрачни телекомуникационни пазари, отворен и активен достъп до интернет за всички и разнообразна медийна среда. През 2012 г. бе създадена мрежа на регулаторите на електронните съобщения. Мрежата на регулаторите от Средиземноморието ще бъде подсилена.
56. Бяха направени важни стъпки за разработването на общото пространство за знания и иновации. През 2012 г. държавите по ЕПС участваха по-активно в Седмата рамкова програма (2007 — 2013 г.) (РП7). Поканата за представяне на предложения във връзка с международното сътрудничество, публикувана през юли 2012 г., включваше дейности със специална насоченост към държавите по ЕПС на регионално и двустранно равнище, с цел да се подкрепят диалогът за политиката и специалните действия за преодоляване на несъответствието между научните изследвания и иновациите. В края на 2012 г. общият размер на средствата на ЕС за проекти с участието на държавите по ЕПС достигна 960 млн. EUR. През март 2012 г. между ЕС и Алжир бе подписано споразумение за сътрудничество в областта на науката и технологиите. Република Молдова бе асоциирана към 7РП от януари 2012 г. След евро-средиземноморската конференция в областта на научните изследвания и иновациите, проведена в Барселона през април 2012 г., започна изпълнението на инициативи за засилване на евро-средиземноморското сътрудничество между двата региона. През 2012 г. бе създадена специална експертна група за научни изследвания и иновации в рамките на настоящата платформа IV „Контакти между хората“ по Източното партньорство, която ще започне работа през 2013 г.
57. През 2012 г. продължи диалогът с партньорските държави за определяне на техните ключови интереси по отношение на **участието в програми на ЕС и работата с агенциите на ЕС**. ЕС организира информационни срещи относно общия подход за участие в програми и работа с агенции в повечето от партньорските държави.
58. През октомври влезе в сила протоколът, който позволява на Мароко да участва в програмите на ЕС, в които могат да участват партньорите по ЕПС. През декември ЕС подписа подобни протоколи с Армения и Йордания. Започнаха преговори за протоколите с Азербайджан и Грузия⁹.
59. През ноември ЕС организира информационен семинар, който събра държави по ЕПС и агенции на ЕС. На него бе приет проект за финансова помощ в размер на 3,7 млн. EUR, който започна в началото на 2013 г., в подкрепа на

⁹ През 2011 г. влязоха в сила протоколи, позволяващи на Република Молдова и Украйна да участват в програми на ЕС, в които те имат право да участват, а през 2008 г. бе подписан протокол с Израел.

подготвителните мерки на агенциите на ЕС, чиято цел е да помогнат на партньорите по ЕПС да участват в работата на агенциите. Партньорите по ЕПС засилиха сътрудничеството си с няколко агенции на ЕС, включително относно двустранното техническо сътрудничество.

60. ЕС е готов да договори протоколи, позволяващи на други заинтересовани държави по ЕПС да участват в програми на ЕС. Тъй като текущите програми изтичат през 2013 г., ЕС ще предостави на партньорите си информация относно програмите за периода 2014—2020 г., в които могат да участват, веднага щом тези програми бъдат приети. ЕС ще продължи да помага на партньорските държави да участват в работата на агенциите на ЕС, по-специално чрез осигуряването на финансиране за подготвителните дейности. Партньорските държави ще трябва внимателно да определят ограничен брой приоритети, за да се улеснят по-нататъшният диалог и сътрудничеството въз основа на взаимно определени интереси. ЕС е готов да съфинансира някои от разходите, свързани с участието, на временни начала и като постепенно намалява съфинансирането.

2.7. Източно и южно измерение на ЕПС

61. ЕПС е основана на индивидуални партньорства между ЕС и всяка отделна съседна държава чрез единна политика, базирана на взаимна отчетност и споделен ангажимент към универсалните ценности, които представляват правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. Този подход се допълва от двете регионални измерения на ЕПС. Източното партньорство и Партньорството за демокрация и споделен просперитет със съседите от Южното Средиземноморие имат за цел да насърчат регионалното сътрудничество и да разработят регионални механизми за синергия и справяне със специфичните географски, икономически и социални предизвикателства във всеки регион.

2.7.1 Източно партньорство

62. Значителен двустранен и многостранен напредък бе постигнат при осъществяването на Източното партньорство. Въпреки това, ограниченият напредък в някои държави по отношение на демократичните реформи, правата на човека и върховенството на закона, продължи да бъде предизвикателство за постигането на политическо асоцииране и икономическа интеграция на партньорските държави с ЕС. Въз основа на изготвената през 2012 г. пътна карта¹⁰ се направляваше и наблюдаваше по-нататъшното изпълнение на целите на партньорството, определени в декларациите от Прага и Варшава до следващата среща на върха във Вилнюс през есента на 2013 г.
63. Платформите и работните групи по Източното партньорство предоставиха общо пространство за диалог, сътрудничество и обмен на информация в области като реформата на публичната администрация, транспорта, миграцията и убежището. Платформи в рамките на Форума на гражданското общество вече са създадени в шестте партньорски държави по ИП. Беше постигнат съществен напредък по отношение на споразуменията за асоцииране (СА), включително за създаване на

¹⁰ Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Източното партньорство: *Пътна карта за срещата на върха през есента на 2013 г., JOIN (2012) 13 окончателен*, 15.5.2012 г.

задълбочени и всеобхватни зони за свободна търговия (ключови инструменти в подкрепа на демократичните и икономическите промени), а ЕС отбеляза напредък по отношение на либерализирането на визовия режим за краткосрочните пътувания с пет от шестте партньорски държави. ЕС осигури значително финансиране в подкрепа на усилията на партньорите за реформа. В рамките на периода 2011—2013 г. се предоставят 1,9 млрд. EUR за двустранно и регионално сътрудничество (включително 350 млн. EUR допълнителни ресурси). Програмата за интеграция и сътрудничество за Източното партньорство (EaPIC) бе инструмент за по-систематичното прилагане на по-строги условия за политиката и прилагането на принципа „повече усилия за повече помощ“. Посредством EaPIC три партньорски държави (Молдова, Грузия и Армения) получиха по-голяма финансова помощ през 2012 г.

64. Беше договорено провеждането на неформални диалози в рамките на Източното партньорство, които ще се проведат на ниво върховен представител/заместник-председател на Комисията, комисар по въпросите на европейската политика за съседство и министри на външните работи на шестте партньорски държави. Посредством неформалните диалози следва да се разгледат всички въпроси на външната политика от взаимен интерес за ЕС и неговите партньори, да се наблюдава изпълнението на пътната карта за Източното партньорство и, когато е уместно, да се включи секторен диалог. Първата среща се проведе в Кишинев през юни 2012 г., а вторият диалог бе проведен в Тбилиси през февруари 2013 г., включително неформален диалог относно транспорта, с участието на заместник-председателя на Комисията г-н Калас и транспортните министри на партньорските държави.
65. Срещата на върха, която е планирана да се проведе във Вилнюс през ноември 2013 г., ще бъде друг важен етап от осъществяването на Източното партньорство. Някои от източноевропейските партньори желаят да задълбочат своите отношения с ЕС. През май 2011 г. в съобщението относно ЕПС¹¹ върховният представител и Комисията посочиха, че ценностите, които са в основата на създаването на Европейския съюз — свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и на основните свободи и върховенството на закона — са също така в основата на процеса на политическо асоцииране и икономическа интеграция в рамките на ЕПС. Това са същите ценности, залегнали в член 2 от Договора за Европейския съюз и на които се основават членове 8 и 49. На срещата на високо равнище на държавите от Източното партньорство във Варшава през 2011 г. държавните и правителствените ръководители отчетоха европейските стремежи и европейският избор на някои партньори¹².

¹¹ Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Нов отговор на промените в съседните държави*, COM(2011) 303. 25.5.2011 г.

¹² Съвместна декларация от срещата на високо равнище за Източното партньорство, Варшава, 29—30 септември 2011 г.

2.7.2. Партньорство за демокрация и споделен просперитет

66. През 2012 г. в Пътна карта¹³ бяха определени цели, които трябва да бъдат постигнати в рамките на партньорството с южните съседи на ЕС на двустранно и на регионално равнище, както и очакваните постижения до края на 2013 г. Изпълнението на Пътната карта бе повлияно от променящите се ситуации на средиземноморските партньори през 2012 г. ЕС продължи своята политика за подновяване на ангажимента на двустранно и регионално равнище, като предложи подкрепа за прехода и в същото време отчете, че осъществяването му зависи от партньорите. По отношение на финансовата подкрепа, **в допълнение към вече планираните 3,5 млрд. EUR за периода 2011—2013 г. ЕС предоставя около 700 млн. EUR нова безвъзмездна помощ за държавите от южното съседство.**
67. През 2012 г. успешно бяха проведени демократични избори (Египет, Алжир и Либия), избирателни реформи при подготовката за провеждането на избори в Йордания и Ливан и бяха сформирани нови правителства в повечето държави. Посредством помощ или мисии за наблюдение ЕС предостави подкрепа за избори, които в повечето случаи бяха първите наистина демократични избори. Политиката с участието на няколко партии придоби нова динамика, а гражданското общество бе по-активно и изрази своята позиция по-категорично. В много държави в региона свободата на изразяване като цяло се спазва повече и вече е по-лесно да се учредяват политически партии или професионални съюзи. Въпреки това стана ясно, че изграждането на демократични институции ще отнеме време, особено когато процесът на преход е свързан с правна несигурност (Египет). При все това, новата динамика на политическите партии и гражданското общество е знак за изграждането на демократична култура, което открива за ЕС нови пътища за диалог. В същото време, с влошаването на ситуацията по отношение на сигурността, по-специално в Либия, Синай и Сахел, реформирането на сектора на сигурността, наследен от предишните режими, като успоредно с това се поддържат законността и редът, се превръща в сериозен проблем.
68. В икономически план политическата несигурност, както и липсата на структурни реформи за приобщаващ растеж, продължиха да възпират икономическата активност. Бюджетните дефицити се останаха високи и дори се влошиха през 2012 г., което се дължи на слабата икономика и увеличените разходи за удовлетворяване на ясно изразените социални искания. Равнищата на безработица надхвърлиха съществуващите високи нива. Въпреки че политическият контекст не допринесе за решителна икономическа реформа, съществуват някои признаци на стабилизиране.
69. Специалният представител на ЕС за региона на Южното Средиземноморие изигра водеща роля за засилването на политическия диалог на ЕС с държавите

¹³ Съвместен работен документ, *Партньорство за демокрация и споделен просперитет: доклад за дейността през 2011 г. и пътна карта за бъдещи действия*, във връзка със съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Изпълнение на ангажиментите по новата Европейска политика за съседство“, SWD(2012) 121 окончателен, 15.5.2012 г.

от региона, които са в преход, като подпомогна дейността на ЕС за укрепване на демокрацията и институционалното изграждане и за повишаване на ефективността, присъствието и видимостта на ЕС в региона. Бяха създадени оперативни групи за Тунис (28—29 септември 2011 г.), Йордания (22 февруари 2012 г.) и Египет (13—14 ноември 2012 г.). Те спомогнаха за задълбочаване на отношенията на ЕС с трите държави по един ориентиран към резултатите, адаптиран към нуждите на всяка държава и диференциран начин, като включиха всички институции на ЕС и частния сектор. Европейските предприемачи също взеха участие в мисиите за растеж, водени от заместник-председателя на Европейската комисия г-н Таяни в Мароко и Тунис през ноември 2012 г. В Тунис бе създаден Съвет за предприемачество между ЕС и Тунис, който да съветва тунизийското правителство по въпросите, свързани с подобренията на бизнес климата.

70. На регионално равнище северното съпредседателство на Съюза за Средиземноморието бе прехвърлено на ЕС, а Йордания пое южното съпредседателство. Това бе знак за подновено желание от двете страни на Средиземно море Съюзът за Средиземноморието, който е единствен по рода си форум, състоящ се от 43 членове¹⁴, да се превърне в ефективен стимул за разработването на регионални проекти. На срещата на министрите на ЕС и Лигата на арабските държави през ноември бе отправено ясно политическо послание за ангажимента на ЕС и арабските министри за сътрудничество при разрешаването на общи проблеми. През декември в съвместно съобщение¹⁵ бяха определени начините, по които Европейският съюз може да подкрепя по-тясното сътрудничество между държавите от Магреба. Комисията участва също в срещата на върха във формат „5+5“ през октомври между петте държави от Южното Средиземноморие на ЕС и от Магреба, като изрази подкрепата си за по-нататъшна регионална интеграция, като важен начин за постигане на напредък по отношение на сигурността и просперитета.
71. Въпреки че през 2012 г. беше постигнат значителен напредък по целите от пътната карта, постигането на по-нататъшен напредък през 2013 г. ще зависи от постоянното желание на ЕС и партньорите да изпълнят вече поетите ангажименти. Със стабилизирането на политическата ситуация и напредването на партньорските държави в прехода към демокрация правителствата следва да имат по-добра възможност да се възползват от ползите, които може да предложи ЕС, и да дадат нов тласък на своето участие в регионалното сътрудничество.

2.8. Разрешаване на конфликти в съседните държави

72. Разрешаването на продължителните конфликти в съдените държави — в Молдова, Южен Кавказ, Близкия изток — е важна част от политиката на ЕС. Ангажиментът в рамките на **ОВПС/ОПСО** на ЕС ще продължи да бъде

¹⁴ Участието на Сирия понастоящем е преустановено, така че сътрудничество се осъществява между 42 държави.

¹⁵ Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. *Подпомагане на по-тясното сътрудничество и на регионалната интеграция в държавите от Магреба: Алжир, Либия, Мавритания, Мароко и Тунис*. JOIN(2012), 36 окончателен, 17.12.2012 г.

неделима част от ЕПС. Присъствието на мисии по линия на ОПСО в съседните държави отразява задълбочения многостранен подход на ЕС в тази област, по който се разглеждат въпроси, свързани със сигурността, върховенството на закона и управлението на граждански кризи.

73. Специалният представител на ЕС за Южен Кавказ и кризата в Грузия продължи да играе ключова роля в усилията на ЕС за разрешаване на конфликтите в Грузия и Нагорни Карабах. Специалният представител председателства съвместно с ООН и ОССЕ международните преговори в Женева за кризата в Грузия. Понастоящем преговорите са единственият форум за диалог между грузинските органи и отцепилите се региони Абхазия и Южна Осетия, въпреки че новата администрация на Грузия изрази намерение да установи преки канали за комуникация с представители на фактически субекти. Мисията за наблюдение на ЕС в Грузия спомогна за стабилизиране на положението чрез наблюдение на административните гранични линии с отцепилите се региони.
74. Що се отнася до **Нагорни Карабах**, продължиха контактите на високо равнище с Армения и Азербайджан за насърчаване на мирното уреждане на конфликта, и по-специално чрез подкрепа на дейността на групата „Минск“ в рамките на ОССЕ. Като отдаде дължимото на съпредседателите на групата „Минск“, ЕС отбелязва готовността си да улесни помиряването и възстановяването в подкрепа на напредъка, който може да бъде постигнат при преговорите. През септември 2012 г. започна вторият етап от финансираната от ЕС програма на гражданското общество — Европейското партньорство за мирното уреждане на конфликта в Нагорни Карабах (EPNK).
75. Набра скорост **процесът по уреждането на приднестровския въпрос „5+2“**, който беше официално подновен през декември 2011 г. През януари 2012 г. двете страни, заседаващи в Одеса, постигнаха съгласие относно подход на „малки етапи“ за решаване на практически въпросите от първостепенно значение за обикновените граждани. През април участниците във формата „5+2“ приеха с консенсус процедурен правилник и всеобхватна програма за водене на преговори. Програмата за водене на преговори обхваща социално-икономически, хуманитарни, правни и политически въпроси, както и въпроси, свързани със сигурността. От този момент участниците във формата „5+2“ изразиха своята политическа подкрепа за техническите дискусии, водени от различните страни. Това даде възможност за възобновяването на железопътния товарен транспорт през Приднестровския регион и за постигане на значителен напредък в областта на образованието, както и по други социално-икономически въпроси. През ноември участниците обмениха мнения, без да постигнат консенсус, относно необходимостта от обсъждане на политическите аспекти на решението и липсата на яснота, което възпрепятства намирането на отговор на социално-икономическите и хуманитарните въпроси. С цел затвърждаване на стабилността в региона ЕС активно участва във дискусиите на формата „5+2“ и засили присъствието си в региона. Той осъществи това посредством улесняване на участието на установените в Приднестровието предприятия в търговските потоци между ЕС и Молдова и посредством финансиране на нарастващия брой проекти за изграждане на доверие в социалната сфера, здравеопазването, образованието и хуманитарната помощ.

76. Молдова и Украйна продължиха да участват конструктивно в работата на мисията на ЕС за гранично подпомагане (EUBAM) в Молдова и Украйна. С подкрепата на EUBAM митническите органи и службата за гранична охрана на Молдова продължиха да подобряват своя професионален капацитет и сътрудничеството между службите в страната и с Украйна. EUBAM продължи да оказва помощ при определянето на държавната граница с Украйна.
77. Промените в арабския свят още веднъж подчертаха неотложната необходимост от подновяване на преговорите между Израел и Палестина. През 2012 г. ЕС продължи да насърчава двете страни да се върнат на масата за преговори в съответствие с изявлението на Четворката от септември 2011 г. Въпреки подкрепата на Йордания в началото на годината, за съжаление тези преговори не бяха възобновени. Като потвърждава своята подкрепа за решението, основано върху съществуването на две държави, ЕС изрази нарастващото си безпокойство относно развитието на ситуацията на място, което застрашава осъществяването на решението за две независими държави. ЕС продължи да настоява за уреждане на **израело-палестинския конфликт** чрез мирни двустранни преговори въз основа на международното право и вече договорените параметри. Освен последователната практическа подкрепа, която оказва в рамките на ЕПС, политическите му усилия бяха най-добре отразени в заключенията на Съвета по външни работи от май и декември 2012 г.
78. ЕС също така оказва подкрепа на Палестинската власт в усилията ѝ за изграждане на държава, основани на върховенството на закона и зачитането на правата на човека. ЕС отново призова за помирение между палестинците и настоя за предотвратяване на едностранните действия, които заплашват жизнеспособността на решението за две независими държави, преди всичко във връзка с разрастването на израелските селища, включително заселването в Източен Йерусалим. Като напълно признава основателните нужди на Израел в областта на сигурността, ЕС продължи да призовава за прекратяване на блокадата на ивицата Газа, като основната цел е подобряването на неустойчивата хуманитарна ситуация в този регион. Той работи в тясно сътрудничество със САЩ и други международни партньори, включително в рамките на Четворката. ЕС приветства усилията за посредничество на Йордания и Египет в полза на разрешаването на конфликти и общата подкрепа на Арабската лига за блискоизточния мирен процес.
79. Операциите на **мисията EUBAM Рафа** са прекратени поради насилственото завземане от Хамас на ивицата Газа в средата на 2007 г. Оттогава е спряно изпълнението на мандата, но мисията поддържа способността и готовността си за възобновяване на операциите и ново разполагане на контролно-пропускателния пункт Рафа, веднага щом политическите условия и условията, свързани със сигурността, позволят това. След кризата в Газа през ноември 2012 г. започнаха отново дискусиите за евентуално възобновяване на мисията EUBAM Рафа.
80. По отношение на **Сирия** ЕС многократно е осъждал продължаващите нарушения на правата на човека. Той взе решения за няколко кръга от ограничителни мерки срещу режима в Сирия и предостави хуманитарна помощ за вътрешно разселените лица и бежанците. ЕС предприе дипломатически действия за улесняване на мирното разрешаване на кризата, като подкрепи специалните пратеници на ООН и Лигата на

арабските държави, като участва в срещите на групата „Приятел на Сирия“ и като подкрепи усилията за насърчаване на единна и представителна опозиция. По време на сирийската криза ЕС имаше водеща роля в международните хуманитарни действия, като действаше в тясна координация с други донори и международни организации, за да могат нуждите да бъдат идентифицирани своевременно, а помощта да бъде доставена бързо и ефективно. През 2012 г. 150 млн. EUR хуманитарна помощ бяха предоставени на Сирия и на съседните държави, които бяха допълнени от сума в размер на 208 млн. EUR от държавите—членки на ЕС. Около 80 млн. EUR бяха предоставени по Европейския инструмент за съседство и партньорство и по тематичните инструменти за посрещане на по-дългосрочните нужди на сирийското население (подкрепа за гражданското общество, за защитниците на правата на човека, за бежанците ...) и за да се помогне на съседните държави да се справят с притока от бежанци.

3. Съгласуваност на политиката

81. ЕПС е отличен пример за всеобхватен подход към външната политика. При сътрудничеството с нашите съседни държави се използват всички инструменти и политики, с които разполага ЕС. Това сътрудничество съчетава дългосрочното политическо асоцииране, търговската политика, секторните политики и финансовото сътрудничество с по-краткосрочните политики и мерки по инструментите на ОВППС/ОПСО. То показва по какъв начин може да бъде използван всеобхватен подход за постигане на съгласувани действия, които включват всички съответни участници от ЕС. Както бе обявено в работната програма на Комисията за 2013 г. върховният представител и Комисията понастоящем работят по съвместно съобщение, в което се посочва как да бъде доразвит този подход.
82. ЕС работи в тясно сътрудничество с други държави донори и международни действащи лица, за да отговори на хуманитарните кризи, да насърчи демократичния преход и да подпомогне икономическото развитие в партньорските държави. Търсенето на по-добра синергия и по-добра координация с големи международни финансови институции (МФИ) в региона на ЕПС вече е основна задача и неговата значимост в бъдеще ще се увеличи. Механизмите за консултации на ранен етап, както посредством настоящите рамки — тристранният меморандум за разбирателство между Комисията, Групата на ЕИБ и ЕБВР и Люксембургската група (ЕС, МВФ, Световната банка, МФК, ЕИБ и ЕБВР), така и чрез засилено сътрудничество на местно равнище, са от съществено значение за подобряване на съгласуването на политиките с целите на ЕПС. Специалният представител за Южното Средиземноморие и Комисията отговарят за координирането с международните финансови институции и с Г-8 в контекста на процеса от Довил. На световно равнище въпросите в рамките на ЕПС бяха също обсъдени в контекста на годишната среща с изпълнителните директори на Световната банка за ЕС през 2012 г. Редовно се организират и консултации с членовете на управителните съвети на ЕБВР за ЕС и на тях могат да бъдат разгледани въпроси на политиката, свързани с ЕПС.
83. Политическото и стратегическото партньорство между Съвета на Европа и ЕС постоянно беше засилвано през последните години. Сътрудничеството и

диалогът със Съвета на Европа допринасят за постигането на общите цели, а именно, по-голямо зачитане на общите ценности — правата на човека и основните свободи, демокрацията и върховенството на закона — в държавите в региона. ЕС също така работи в тясно сътрудничество с ОССЕ по разрешаването на конфликти в контекста на групата „Минск“ и процеса по уреждането на приднестровския въпрос „5+2“, както и с ОССЕ и ООН в международните преговори в Женева за кризата в Грузия.

84. Европейският парламент, Комитетът на регионите, и по-специално двете свързани с него структури CORLEAP (конференция на регионалните и местните органи от Източното партньорство) и ARLEM (Евро-средиземноморска асамблея на регионалните и местните органи), както и Европейският икономически и социален комитет играят все по-активна и важна роля в ЕПС, като допринасят за развитието на политическия диалог и оптимизираното включване на други измерения на сътрудничеството в ЕПС. Това допълнително засилва синергиите при осъществяването на политиката и предоставянето на информация, свързана с нея.
85. Съседните на ЕС държави постепенно също стават партньори в областта на ОПСО. Украйна участва в редица мисии на ОПСО. Бяха сключени рамкови споразумения за участие по ОПСО с Украйна и Молдова, понастоящем се провеждат преговори с Грузия, като Армения също изрази интерес.
86. Могат да се направят още много подобрения. ЕС ще продължи работата си по отношение на това как различните участници могат да работят по-съгласувано. Ясно е, че в редица области, по-специално областта на мобилността, където важните компетенции, свързани с политиката, принадлежат на държавите членки, ЕС трябва да работи в още по-тясно сътрудничество със своите държави членки, за да изпълни своя ангажимент към партньорите си. Той трябва също да намери начини за включване на други заинтересовани страни в изготвянето на политиката, например при изготвянето на планове за действие или програми за асоцииране.
87. Институциите на ЕС и отделните държави членки трябва да се стремят към максимална съгласуваност, което е от съществено значение за осигуряването на добавена стойност от ЕС. Делегациите на ЕС в партньорските държави имат важна роля за обединяването на всички участници, като осигуряват съгласуваност и синергии на място. Те ще трябва да поемат и по-голяма роля като центрове, където органите, гражданското общество или предприятията на партньорските държави могат да получат информация относно политиката и възможностите за търсене на подкрепа.

4. Предстоящи предизвикателства

88. Всеобщите **ценности**, които са в основата на създаването на Европейския съюз — свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и основните свободи и върховенството на закона — са и в основата на ЕПС. За партньорите, които желаят да се доближат максимално до ЕС, това представлява основна отправна точка за националните им реформи. Този процес на реформи трябва да бъде основан на участието на всички заинтересовани страни. Той ще бъде

устойчив и в крайна сметка успешен, само ако цялото общество, а не само политическите елити или някои елементи на политическия спектър, направи този избор и се придържа към посочените по-горе универсални ценности.

89. Принципът „повече усилия за повече помощ“ ще продължи да бъде важен елемент, за да се адаптира по-добре ЕПС към усилията и напредъка в демократичните реформи. Новият финансов инструмент за съседство за периода 2014—2020 г. ще включи този принцип в областта на финансовото сътрудничество. При все това принципът не е ограничен единствено до финансовото сътрудничество. Както е посочено в съвместното съобщение от 2011 г., ЕС ще адаптира предложението си, по-конкретно по отношение на достъпа до пазарите и повишената мобилност, в зависимост от напредъка на реформите и амбицията, показани от партньорите.
90. Анализът показва, че с изключение на няколко държави, които предприеха мерки за изпълнение на повечето препоръки, много от **ключовите препоръки**, съдържащи се в докладите за постигнатия напредък по ЕПС от предходната година, остават меродавни и ще продължат да заемат централно място в процеса на реформи през следващата(щите) година(и). Предвид на твърде ограниченият напредък на редица партньори по отношение на съвместно договорените цели и ограничената реакция на някои от тях на предоставяните от ЕПС стимули, може да се наложи критично преразглеждане на **инструментите и механизмите на ЕПС**. Ако е необходимо, ЕС трябва да помисли дали корекциите в тях могат позволят на ЕПС да реагира по-добре на очакванията и нуждите на партньорите, като по този начин допринася за по-доброто използване на тези инструменти и механизми. Същевременно партньорите трябва да демонстрират своя ангажимент за постигане на съвместно договорените с ЕС цели. Приоритетите и програмите за реформа, договорени с ЕС, трябва да станат неделима част от националните стратегии за реформа и развитие.
91. Откриването на нови възможности за **гражданите** да пътуват, учат и работят с ЕС е от първостепенно значение за споделянето на ценностите, които са в основата на създаването му. ЕС трябва да постави по-силен акцент върху тези политиките и мерките, които са насочени към тези въпроси. Мобилността на хората, стипендиите за студенти и бизнес мрежите биха могли повече от всичко друго да наклонят везните в полза на „европейския избор“ на партньорите. На изток плановите за действие за либерализиране на визовия режим се оказаха ефективни за насърчаване на реформите в партньорските държави. Тяхното пълно изпълнение от партньорите следва да доближи до реалността перспективата за безвизови режими.
92. Поради многобройните аспекти на ЕПС, многобройните участници в нея и понякога техническото ѝ естество е трудно да се **предоставя** информация за тази политика. Въпреки това ЕС се разглежда като модел и вдъхновение за хората от съседните държави що се отнася до ценностите, които са в основата на създаването на ЕПС — правата на човека, демокрацията, основните свободи, просперитета и солидарността. Проведено в партньорски държави по ЕПС проучване на общественото мнение¹⁶ показва, че ЕС се възприема положително

¹⁶ Барометър за съседните държави на ЕС от пролетта на 2012 г. и есента на 2012 г.

от хората в повечето от неговите съседни държави¹⁷. ЕС се асоциира с насърчаването на правата на човека, солидарността, просперитета, демокрацията и свободата на словото. Тези ценности и икономическото развитие се разглеждат като основни аспекти на сътрудничеството. Същото проучване показва обаче, че много хора не мислят, че са добре информирани относно дейността на ЕС в техните държави. Това подчертава необходимостта от по-добро информиране на гражданите в партньорските държави относно ЕПС, нейните цели и инструменти, както и нейните достижения.

93. **Конфликтите** продължават да бъдат проблем в съседни на ЕС региони и застрашават започналите процеси на реформи. Укрепването на мира и стабилността чрез използването на всички граждански и военни инструменти, с които разполага ЕС, е неотложна необходимост, която не може да бъде пренебрегната.

94. Промените в **ориентацията на външната политика на партньорските държави** и все по-голямото участие на други заинтересовани страни в региона могат също да превърнат ЕС в по-малко привлекателен модел и партньор. Това ще принуди ЕС да обмисли начините за следване на по-многостраничен подход за политиката, с който по-систематично, отколкото досега, да включи и другите участници, работещи в съседните държави, и да работи с тях за намиране на решение съвместно със самите партньорски държави на въпросите от общ интерес. В Южното Средиземноморие Турция, държавите от Персийския залив и организации като Арабската лига играят по-съществена роля в опитите за разрешаване на конфликтите и защитават своите икономически и политически интереси в по-голяма степен. Появата на алтернативни схеми за регионална интеграция в източните съседи на Съюза представлява ново предизвикателство. Появата на Евроазиатския съюз между Руската федерация, Беларус и Казахстан доведе до промени в ситуацията. Това се възприема като предложение за алтернативен модел на политическо и икономическо развитие на интеграцията с ЕС. Въпреки това трябва да бъде направен избор. Така например присъединяването към Митническия съюз, който е част от Евроазиатския съюз, би възпрепятствало икономическата интеграция с ЕС посредством задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия.

5. Заключение

95. Въпреки че основните принципи и цели на ЕПС продължават да се прилагат по отношение на всички партньори и всички аспекти на политиката, отношенията на ЕС с всеки един от партньорите му са индивидуални и инструментите на ЕПС са приспособени към тези индивидуални отношения. ЕПС предоставя на ЕС набор от инструменти, който му позволява да адаптира своя свързан политиката подход и отговор към индивидуалния контекст на своите партньори и техните стремежи, свързани с отношенията им с ЕС. ЕС ще трябва все повече да отговаря диференцирано на различните промени, амбиции и потребности на своите партньори.

¹⁷ С изключение на Египет и Либия, където повечето хора изглежда нямат мнение или не са добре информирани за имиджа на ЕС или състоянието на отношенията.

96. Партньорите не следва да понижават своите амбиции и ангажимент за реформиране на своите общества и своите политически и икономически системи. Това продължава да бъде от основно значение за реализиране на стремежите и посрещане на нуждите на населението. От решаващо значение е наличието на подновен политически ангажимент за действително провеждане на реформи, които често са трудни. От своя страна ЕС трябва да продължи да изпълнява ангажиментите си за по-силно политическо асоцииране, по-задълбочена икономическа интеграция и подкрепа за реформите.