



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ
НА СЪЮЗА ПО ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Страсбург, 6.10.2015 г.
JOIN(2015) 33 final

СЪВМЕСТЕН ДОКУМЕНТ ЗА КОНСУЛТАЦИЯ

**Към ново партньорство между Европейския съюз
и
държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн след 2020 г.**

I. Въведение: Ценено партньорство

Целта на настоящия документ е да постави началото на широка обществена консултация по основните въпроси, свързани с партньорството и отношенията след 2020 г. между Европейския съюз (ЕС) и Групата на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ)¹. В това отношение е важно да се направи преглед на постигнатото в рамките на сега действащото споразумение за партньорство, за да се проучи до каква степен то продължава да бъде валидна платформа за поддържане на общите интереси и в бъдеще. Необходим е цялостен преглед на предпоставките, на които се основава партньорството, на приложното му поле, инструментите и начините на работа по него. Резултатите от консултацията ще са основна част от този анализ и ще допринесат за оценяването на настоящото споразумение и изготвянето на политически предложения за бъдещите отношения.

ЕС и държавите от АКТБ поддържат отношения от много години, още отпреди 1975 г. и първата конвенция от Ломе. С нея беше заменена първата конвенция от Яунде от 1963 г., която обвързваше тогавашната Европейска икономическа общност и бившите колонии на някои от нейните държави членки. С последвалите споразумения за партньорство бяха оформени отношенията към днешна дата.

Действащото споразумение за партньорство АКТБ—ЕО беше подписано на 23 юни 2000 г. в Котону, Бенин, откъдето идва и името му — „Споразумение за партньорство от Котону“ (Споразумението от Котону). То беше преразгледано през 2005 г. и 2010 г. в съответствие с разпоредбите му. Споразумението беше сключено за срок от двадесет години и се прилага до 29 февруари 2020 г. Партньорството е всеобхватно и включва политическо измерение, икономическо и търговско сътрудничество, както и сътрудничество за финансиране на развитието. То се финансира основно от Европейския фонд за развитие, многогодишен извънбюджетен фонд, съставен с преки вноски от държавите — членки на ЕС, и се допълва отчасти от инструменти за външно финансиране, осигурени от бюджета на ЕС. Споразумението от Котону е правно обвързващо споразумение, с което бяха създадени съвместни институции и което осигурява рамка за диалог с всеки от участниците в него. В действителност от много години насам споразуменията с държавите от АКТБ са централен елемент на външната политика на ЕС.

Бързо променящ се контекст

Настоящият преглед на отношенията между АКТБ и ЕС се провежда в бързо променящ се свят на нарастваща многополюсност. Силите, управляващи глобалната трансформация, която започна в началото на 90-те години на миналия век, променят света все по-решително и бързо. Светът става все по-многолюден, свързан, взаимозависим и сложен и се появяват нови предизвикателства пред сигурността. Световната търговия и нейното разнообразие добиха невиджани размери.

¹ Групата на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) беше създадена със Споразумението от Джорджтаун през 1975 г.

Икономическото и политическото значение на Азия вероятно ще продължи да нараства, заедно с появата на други икономически сили в Африка и Латинска Америка.

През последните две десетилетия както ЕС, така и групата на държавите от АКТБ еволюираха и в отношенията им настъпиха важни промени. Държавите от АКТБ в групата станаха 79, а членуващите в ЕС държави — 28, като заедно тези държави представляват мнозинство в рамките на Организацията на обединените нации, а общо населението им наброява близо 1,5 милиарда души. Отношенията им отдавна надхвърлят сътрудничеството за развитие и търговията. Партньорството с трите региона, които съставляват групата на държавите от АКТБ, беше укрепено извън рамките на Споразумението от Котону, макар и в синергия с него. Това е отразено в стратегическото партньорство между Африка и ЕС², Съвместната стратегия за партньорство между ЕС и Карибите³ и в Стратегията за засилено партньорство с островните държави от Тихоокеанския басейн⁴. Сътрудничеството с регионални и подрегионални организации също беше активизирано, по-специално по икономически въпроси и в областта на мира и сигурността. Бяха сключени споразумения за икономическо партньорство, с които се определя нова рамка за търговските отношения с регионалните групи на държавите от АКТБ.

На международно равнище през септември 2015 г. бяха приети нова глобална рамка от цели за устойчиво развитие и начините за нейното финансиране, като в същото време бе обърнато внимание на взаимосвързаните предизвикателства на изкореняването на бедността и устойчивото развитие. Рамката е подплатена с ново „глобално партньорство“, с което се мобилизират всички средства за изпълнение и всички участници. Предназначена да се прилага универсално за всички страни, тя отразява драстична промяна в перспективите за развитие и ще повлияе на бъдещите отношения между АКТБ и ЕС.

По отношение на икономическите резултати положението е различно във всяка от държавите от АКТБ. Всички държави от Карибския басейн, с изключение на Хаити, са достигнали статут на държава със средни или високи доходи, но все още са изправени пред сериозни предизвикателства, свързани най-вече с уязвимостта им спрямо външни сътресения и природни бедствия. Икономическото развитие на отделните държави от Тихоокеанския басейн е много разнообразно, а повечето от тях са изправени пред сериозни ограничения поради своя размер и местоположение. Подобно на държавите от Карибския басейн, те също са уязвими. Като цяло в Африка се наблюдават добри икономически резултати, като мнозинството от държавите се радват на непрекъснат висок икономически растеж от десет или повече години. Бяха отбелязани резултати в

² Въз основа на Съвместната стратегия Африка—ЕС, приета от държавните и правителствените ръководители на втората среща на върха Африка—ЕС през 2007 г. Текущата пътна карта за периода 2014—2017 г. беше съгласувана на 4-ата среща на върха Африка—ЕС през 2014 г.

³ През ноември 2012 г. Съветът на ЕС одобри Съвместната стратегия за партньорство между ЕС и Карибите, която беше изготвена въз основа на решението от май 2010 г., на срещата на върха ЕС—КАРИФОРУМ в Мадрид. Министрите от КАРИФОРУМ одобриха новата стратегия на своята годишна среща на министрите през ноември 2012 г.

⁴ COM(2006) 248 окончателен.

борбата срещу бедността в държавите от АКТБ, както личи от постигнатия напредък по отношение на целите на хилядолетието за развитие. Основните предизвикателства по отношение на човешкото развитие, изкореняването на бедността и неравенствата остават — което на някои места доведе до открити конфликти, повишена нестабилност, продължаващи кризи и увеличение на миграционните потоци в световен план. Връзките с регионалните и световните вериги за създаване на стойност са ограничени, особено за най-слаборазвитите страни.

II. Споделени принципи и общи интереси („същината“)

Първоначалният акцент на партньорството между АКТБ и ЕС бе върху помощта за развитие и търговските въпроси, отразявайки взаимоотношения от типа „донор — получател“. Тъй като обстоятелствата и взаимоотношенията се промениха, партньорството се съсредоточи върху преследването на общи интереси. Споразумението за партньорство от Котону, подписано през 2000 г., значително укрепи политическото измерение на партньорството чрез включването на политически диалог по същество с държавите и регионите от АКТБ. Въпреки това то нямаше голям успех в сближаването между ЕС и групата държави от АКТБ като партньори на международната сцена. Със Споразумението от Котону беше въведено и измерение, свързано с мира и сигурността, което се разви най-бързо в партньорството между Африка и Европейския съюз, докато нарастващото сътрудничество с Карибите по отношение на сигурността на гражданите и с държавите от Тихоокеанския басейн по отношение на климатичните рискове и равенството между половете е допълнително доказателство за това развитие. Сключването на споразумения за икономическо партньорство с мнозинството от държавите от АКТБ превърна търговския стълб на Споразумението от Котону в многостранни отношения с редица регионални групи.

Бъдещите отношения ще трябва да се приспособят към новата реалност на едно многоизмерно партньорство между множество заинтересовани страни. Като се има предвид, че най-добрите резултати се постигат, когато ЕС и партньорите от АКТБ имат действително общ дневен ред, от жизненоважно значение за бъдещата посока на партньорството е да се определят силни общи интереси и споделени ценности. Предварителната оценка показва, че посочените по-долу основни общи интереси и споделени принципи изискват по-нататъшно обсъждане и размисъл.

Общи глобални интереси в един многополюсен свят

Стабилните политически алианси, основаващи се на общи интереси и споделени ценности, са в основата на успешното сътрудничество по глобалните въпроси. Държавите от АКТБ и ЕС имат общ интерес да насърчават устойчивото управление на световните обществени блага и на предизвикателства като изменението на климата и водната, енергийната и продоволствената сигурност. Други глобални предизвикателства, които оказват въздействие повсеместно в ЕС и в държавите от АКТБ, са мирът и сигурността (в т.ч. тероризмът, екстремизмът и международната

престъпност), опазването на околната среда (по-специално биологичното разнообразие), миграцията, здравеопазването и финансовите въпроси, включително международната финансова архитектура, финансовите потоци и данъчното облагане.

Изменението на климата е ясен пример за област, в която ЕС е световен лидер и в която държавите от АКТБ имат особен интерес, тъй като последиците от него ще са тежки за някои от тези региони. Очаква се през декември да бъде прието ново световно споразумение относно изменението на климата, като в тази връзка активното участие на държавите от АКТБ е жизненоважно. В същото време много държави от АКТБ разполагат с огромен потенциал за производството на енергия от възобновяеми източници и „син растеж“ — област, в която ще бъдат необходими значителни инвестиции от частния сектор.

1. До каква степен партньорството имаше успех в справянето с глобалните предизвикателства?

2. Какво е необходимо, за да се постигнат по-добри резултати в това отношение, и за кои глобални предизвикателства партньорството може да има най-голяма стойност в бъдеще в контекста на новата рамка за цели за устойчиво развитие и на съответните международни форуми?

Права на човека, демокрация, върховенство на закона и добро управление

Зачитането на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона, както и доброто управление представляват основата на партньорството между АКТБ и ЕС. Тези ценности са от решаващо значение за устойчив модел на развитие. Постигнат е напредък, но предизвикателствата продължават да са многобройни. В Споразумението от Котону се предвиждат различни форми на политически диалог, включително редовен политически диалог (член 8), както и засилен политически диалог и започването на ad hoc консултации при нарушение на съществените му елементи (правата на човека, демократичните принципи и върховенството на закона) или при тежки случаи на корупция от страна партньор. В този контекст се предвижда приемането на подходящи мерки, включително спиране на сътрудничеството като крайна мярка, ако това е необходимо (членове 96—97). От 2000 г. насам в това отношение бяха проведени консултации в 24 случая, една от които във връзка с корупцията.

3. Предвидените в Споразумението от Котону механизми (т.е. политически диалог, финансова подкрепа, подходящи мерки, спиране на действието на споразумението) постигнали ли са значителни подобрения в областта на правата на човека, демокрацията, върховенството на закона и доброто управление, включително борбата с корупцията? Трябва ли с бъдещото партньорство да се направи повече в това отношение и по какъв начин?

4. Участието на местните органи и недържавните участници (т.е. организациите на гражданското общество, медиите), националните парламенти, съдилищата и националните институции по правата на човека в партньорството беше ли уместно и

полезно за насърчаването на правата на човека, демокрацията, върховенството на закона и доброто управление? Дали те биха могли да допринесат повече и по какъв начин?

Мир и сигурност, борба с тероризма и организираната престъпност

В член 11 от Споразумението от Котону се признава значението на мира и сигурността за устойчивото развитие и изкореняването на бедността, като обратното важи със същата сила: нестабилните или засегнатите от конфликти държави са далеч от постигането на целите на хилядолетието за развитие. Все повече са военните конфликти между различни държави. Разрешаването на конфликтите и премахването на нестабилността изискват цялостен подход, съчетаващ инструменти на дипломатията, сигурността и развитието, както и съсредоточени усилия за предотвратяване на конфликтите, укрепване на мира и дейности за изграждане на държавност. Подкрепата за демократичните процеси също се оценява като важен принос за мира и стабилността. Тези общи въпроси са неразделна част от политическия диалог между партньорите в рамките на Споразумението от Котону. Освен това през последните години ЕС и държавите от АКТБ са изправени пред трансрегионални заплахи за сигурността, свързани с тероризъм и насилнически екстремизъм, всички видове трафик, включително на хора, оръжия и наркотици, както и пиратство. Тези рискове се утежняват от високия прираст на населението в Африка в съчетание с предизвикателства като бързата урбанизация, постоянното или нарастващото неравенство и високото равнище на безработица, особено сред младите хора. Много от тези предизвикателства са взаимосвързани в различните континенти и за да им противодействат ефективно, ЕС и държавите от АКТБ трябва да се възползват от своите разнообразни инструменти по съгласуван начин.

5. Уместни и полезни ли са разпоредбите относно мира и сигурността в Споразумението от Котону и има ли действителен баланс между участието на регионално равнище и на равнището на държавите от АКТБ?

6. Трябва ли в бъдещото партньорство да се предвидят по-ефективни съвместни действия за предотвратяване на конфликтите, включително ранно предупреждение и медиация, укрепване на мира и дейности за изграждане на държавност, както и за справяне с транснационалните предизвикателства пред сигурността? Трябва ли това да се направи в контекста на отношенията между ЕС и АКТБ?

Устойчив и приобщаващ икономически растеж, инвестиции и търговия

Насърчаването на **устойчив и приобщаващ икономически растеж** е от решаващо значение за дългосрочното икономическо развитие и намаляването на бедността и е от жизненоважно значение за справяне с демографските предизвикателства. Макар и резултатите да варират в отделните държави и през годините, икономическите постижения в региона на АКТБ са забележителни, създавайки по-големи вътрешни пазари и осигурявайки нови икономически възможности. От друга страна, в много държави от АКТБ индустриализацията, цифровизацията и икономическата

диверсификация са ограничени. Бедността и неравенствата не са намалели толкова, колкото се очакваше, а непълната заетост и размерът на неформалната икономика продължават да са твърде високи. Изграждането на устойчивост за най-уязвимите хора все още представлява предизвикателство. Икономическият потенциал на Африка в световен мащаб продължава да е значителен, като се има предвид, че населението ѝ се очаква да нарасне двойно до 2050 г. и че природните ресурси изобилстват. Устойчивото използване на океаните, включително на богатите рибни ресурси, аквакултурите и залежите на полезни изкопаеми може да създаде важни икономически и инвестиционни възможности. В тези региони държави като Бразилия, Китай и Индия се разполагат стратегически чрез усилено присъствие, нарастващи инвестиции и търговски отношения, както и все по-голям портфейл за сътрудничество.

7. Доколко партньорството е имало ефект върху насърчаването на устойчивото и приобщаващо икономическо развитие?

8. Като се има предвид новата рамка за цели за устойчиво развитие, трябва ли с бъдещото партньорство да се направи повече в това отношение и какво по-точно?

Поддържането на **макроикономическа стабилност**, включително на стабилността на финансовата система, е предпоставка за устойчиво и приобщаващо развитие. Много от държавите от АКТЕ подобриха своята макроикономическа рамка през последното десетилетие на високи темпове на растеж, което даде възможност на някои от тях да мобилизират повече международни и местни капитали. Неотдавнашната финансова и икономическа криза показва вредите от макроикономическата нестабилност върху жизнения стандарт и другите отрицателни последици от нея. Това е от особено значение в контекста на един все по-взаимосвързан икономически и финансов свят, където има много страни с бързо развиващи се икономики и свързани с тях финансови пазари.

Въпреки устойчивите нива на растеж и изобилието от природни ресурси, много страни не са в състояние да съберат националните приходи, които са необходими за устойчиво развитие. Въвеждането на справедливи и ефективни данъчни системи и приходни органи поставя основите за устойчиви приходи. Въпреки това продължават да са налице значителни предизвикателства, като например избягването на данъци, отклонението от данъчно облагане и незаконните финансови потоци.

9. Доколко партньорството действително е оказало подкрепа за макроикономическата и финансовата стабилност? В кои области сътрудничеството между държавите от АКТЕ и ЕС ще има добавена стойност за макроикономическата и финансовата стабилност?

10. Доколко партньорството е имало ефект върху подобряването на мобилизацията на националните приходи, насърчаването на справедливи и ефективни данъчни системи и борбата с незаконните финансови потоци? Ще има ли добавена стойност и по-голяма ефективност, ако сътрудничество между АКТЕ и ЕС по тези въпроси се засили?

Заедно със социалните, традиционните и кооперативните форми на икономиката все по-голямо признание за намаляването на бедността и устойчивото развитие получава значителният потенциал на **ангажираността на частния сектор**. Частните финансови потоци, като например паричните преводи, чуждестранните инвестиции и финансирането от институционални инвеститори, вече надвишават по размер всички публични средства взети заедно. За да се използва напълно потенциалът на частния сектор, е необходимо да се създадат благоприятни условия за частна инициатива, търговия и финанси, за устойчиви инвестиции и създаване на достойна заетост, както и да се привлекат неформалните дейности в сектора на официалната икономика. Необходимо е също дружествата да се ангажират с ускоряването на инвестициите от частния сектор в области, в които има пазарни недостатъци, и с отговорни практики като част от своите основни бизнес стратегии.

Официалната помощ за развитие може да действа като катализатор на частното финансиране за устойчивото развитие. За тази цел се разработват нови инструменти, като например смесено финансиране, дългови и капиталови инвестиции и други форми на иновативно финансиране, по-специално за транспортната и енергийната инфраструктура. От ключово значение за устойчивото развитие е устойчивостта на енергийния сектор.

Секторът на информационните и комуникационните технологии може да играе важна роля за това да се тласне напред развитието, да се преодолее цифровото разделение и да се развият общества на знанието, както правят научните и технологичните иновации в много области.

Специално внимание трябва да се обърне на **сектора на земеделието и животновъдството**, в който е заета голяма част от населението на множество икономики от региона на АКТЕ. Като такъв той представлява сектор със значителен мултиплициращ ефект за растежа и заетостта, както и за намаляване на бедността в селските райони. При все това развитието на селскостопанския сектор е изправено пред големи предизвикателства като изменението на климата, ценовата нестабилност и спазването на търговските стандарти, като например тези за безопасност на храните.

11. Успя ли партньорството да допринесе в значителна степен за мобилизирането на частния сектор и за привличането на преки чуждестранни инвестиции?

12. Как би могъл да се използва по-пълноценно потенциалът на частния сектор на държавите от АКТЕ и ЕС? Какъв трябва да бъде основният акцент на сътрудничеството между частния сектор на ЕС и на държавите от АКТЕ след изтичането на срока на действие на Споразумението от Котону и каква би могла да бъде ролята на официалната помощ за развитие за това?

13. В този контекст, какви възможности виждате за новата, цифрова икономика?

14. До каква степен партньорството успя да допринесе за увеличаване на ръста на селскостопанското развитие и търговия?

Търговията и интеграцията на държавите от АКТБ в световната икономика имат огромен потенциал за въздействие върху устойчивото развитие. На международно равнище преговорите в кръга от Доха относно либерализирането на търговията са в застой. Като цяло през последното десетилетие държавите от АКТБ поддържаха търговски излишък спрямо ЕС, а ЕС продължава да бъде основният търговски и инвестиционен партньор на повечето държави от АКТБ. Въпреки това диверсификацията на търговските потоци и търговията между държавите от АКТБ са ограничени. Бързоразвиващите се икономики стремително разширяват присъствието си. В контекста на Споразумението от Котону търговските отношения между АКТБ и ЕС бяха поставени на нова основа с договарянето на реципрочни — но асиметрични — споразумения за икономическо партньорство с повечето държави от АКТБ. Тези споразумения са напълно съвместими с правилата на Световната търговска организация. Споразумението от Котону продължава да бъде рамковото споразумение за споразуменията за икономическо партньорство, които се позовават на неговите цели и съществени елементи. Освен че посочва споразуменията за икономическо партньорство като новите търговски договорености между АКТБ и ЕС, Споразумението от Котону съдържа също така разпоредби за търговско сътрудничество, включително в областта на търговията с услуги и свързаните с търговията области, които засягат всички държави от АКТБ. За държавите от АКТБ, които не са страни по споразумения за икономическо партньорство, търговията с ЕС се регулира от общата схема от преференции, включително инициативата „Всичко освен оръжие“ за най-слабо развитите страни, или от третирането като „най-облагодетелствана нация“ (за държавите с висок среден доход и тези с висок доход).

15. Какъв е приносът на търговските преференции по силата на партньорството за интегрирането на държавите от АКТБ в световната икономика и нейните цели за развитие?

16. Съществува ли все още нужда от специални разпоредби за търговско сътрудничество след изтичането на срока на действие на Споразумението от Котону, като се имат предвид държавите от АКТБ, които не са подписали споразумения за икономическо партньорство? Ако да, какво би могло/следва да бъде уредено с такива разпоредби?

Човешко и социално развитие

Светът днес е изправен пред основните взаимосвързани предизвикателства за изкореняване на бедността, което е централен елемент на Споразумението от Котону и основната цел на сътрудничеството за развитие, залегнала в Договора за функционирането на Европейския съюз, и за постигане на устойчиво развитие в неговите три измерения. Постигнат е напредък в изкореняването на бедността, но резултатите се различават значително в отделните региони и държави. В много държави продължават да съществуват неравенства между половете, а насилието срещу жените и момичетата продължава да подкопава усилията за постигане на всички цели.

Повтарящите се кризи и нестабилността, както и различните възможни външни сътресения продължават да бъдат присъщи фактори за съсипването или преобръщането на постиженията в областта на развитието. Ето защо връзката между помощта за развитие и хуманитарната помощ стана по-силна. Уязвими са не само най-бедните, но също и хората, изложени на риск от бедност, или дори новите средни класи в бързо развиващите се страни, които продължават да бъдат уязвими, и устойчивостта на тези групи трябва да бъде засилена. Освен това навсякъде по света се увеличава неравенството в благосъстоянието и доходите. Съществува отрицателна зависимост между неравенството (т.е. в доходите, в достъпа до здравни и социални услуги, между половете и групите) и човешкото развитие, която подкопава социалното сближаване и допринася за политическата нестабилност и вълнения. Трябва да се вземат мерки спрямо бързо разрастващите се предизвикателства, като например изменението на климата, високия прираст на населението, младежката безработица, урбанизацията, миграцията и мобилността на хората, за да се избегне влошаване на условията и да се поддържа напредъкът. Следователно за насърчаване на устойчивото човешко развитие ще е необходима съгласуваност на политиките на всички равнища.

17. Постигна ли партньорството своята цел за човешко развитие по ефективен и ефикасен начин, по-специално по отношение на изкореняването на бедността и по отношение на равенството между половете и овластяването на жените? Как тази ситуация може да бъде подобрена?

18. Като се има предвид новата рамка за цели за устойчиво развитие, какви са основните предизвикателства, свързани с човешкото развитие, върху които трябва да се съсредоточи бъдещото партньорство?

Миграция и мобилност

Миграцията и мобилността са изключително важни както в рамките на държавите от АКТЕ и ЕС, така и между тях. ЕС прилага цялостен подход спрямо въпросите, свързани с миграцията.

Предизвикателствата, свързани с незаконната миграция, трябва да бъдат разрешени, а също и първопричините за миграцията, сред които са бедността, конфликтите, демографският натиск, климатичните и екологичните предизвикателства, нарушенията на правата на човека, основните свободи и върховенството на закона, както и липсата на възможности за достоен труд и на минимални схеми за социална закрила. Поради безпрецедентния мащаб на насилственото разселване на хора от жизненоважно значение е, наред с хуманитарната помощ, систематично да се търси решение на този проблем от гледна точка на развитието.

Важно е също да се окаже подкрепа на третите държави в усилията им за разработване на ефективни политики в областта на миграцията. Възможностите за миграция следва да се оползотворяват, като се насърчават законната миграция и мобилността, особено за образователни, научни, културни, обучителни и професионални цели, което има положителен ефект върху икономиката и обществата.

В член 13 от Споразумението от Котону се предвижда диалог между АКТБ и ЕС относно миграцията, който е в ход. По-ефективните действия срещу незаконната миграция са от особено значение, включително борбата срещу свързаните с нея престъпни мрежи и връщането и обратното приемане на лицата, които нямат право да останат в ЕС. Много е важно също така да се гарантира защитата на бежанците и на лицата, търсещи убежище, като се обръща специално внимание на уязвимите групи.

19. Партньорството беше ли полезно средство за обсъждане на въпросите, свързани с миграцията, и положителен ли е неговият принос за това? Беше ли приложен в пълна степен член 13 от Споразумението от Котону?

20. Трябва ли бъдещото партньорство да направи повече в това отношение и върху кои аспекти трябва да се съсредоточи (законната миграция и мобилност, премахването на първопричините за миграцията, връщането и обратното приемане, борбата с трафика на хора и контрабандата на мигранти, международната закрила)?

III. Към по-ефективно партньорство („начините“)

Настоящият раздел се основава на поуките, извлечени от дългогодишните взаимоотношения, и по-специално от прилагането на Споразумението от Котону. Повдигнатите тук въпроси имат за цел да се проучи как партньорството може да се превърне в по-ефективен инструмент в полза на интересите както на ЕС, така и на държавите от АКТБ.

По-тесни политически отношения

Споразумението от Котону предоставя стабилна рамка от споделени основни принципи, заложи в правно обвързващо споразумение. То представлява основата за ангажираността с членовете на групата държави от АКТБ като цяло и с всяка държава или (под-)регион отделно. Прилагането му се основава на широк политически диалог, който се осъществява на различни нива, както на национално, така и на регионално равнище, и чрез съвместните институции на АКТБ и ЕС. Държавите — членки на ЕС, са страни по Споразумението от Котону, което означава, че техните двустранни отношения с държавите от АКТБ също се обуславят от споразумението.

21. Доколко беше ефикасен политическият диалог и на какво равнище той е най-ефикасен: национално, регионално или чрез съвместните институции на АКТБ и ЕС? Трябва ли да се разшири или стесни обхватът на политическия диалог?

22. Ще се увеличат ли ефективността и ефикасността на диалога, ако държавите — членки на ЕС, участват по-активно, като свържат своите двустранни политики и инструменти с политическия диалог на национално равнище?

23. Фактът, че споразумението е правно обвързващо, способства ли за неговото ефективно прилагане в сравнение с други регионални партньорства, основани на политически декларации?

Съгласуваност на географския обхват

През годините географският обхват на партньорството между АКТБ и ЕС значително се увеличи. От съображения за съгласуваност и ефективност на сътрудничеството може да бъде от интерес присъединяването към всеобхватната рамка на други държави, изправени пред подобни предизвикателства. Укрепването на Дневния ред на африканския континент през 2007 г. доведе до установяване на партньорството между Африка и Европейския съюз. То включва северноафриканските държави, които не са договарящи се страни по Споразумението от Котону. Южна Африка е страна по споразумението, но не всички разпоредби се прилагат спрямо нея. По-голямата част от най-слабо развитите страни в света са членки на групата на държавите от АКТБ и преминаването към по-„универсалната“ програма на целите за устойчиво развитие способства за единен подход към тази група страни. В този контекст при прегледа следва също така да се разгледа настоящото географско покритие и да се обмисли дали увеличаването на обхвата на партньорството на равнище АКТБ, в съчетание с по-силен регионален акцент, би могло да бъде от полза за страните. Един от основните въпроси, които трябва да бъдат разгледани, е равновесието и разделението на труда между отношенията на ЕС с държавите от АКТБ като цяло и тези отношения със съставляващите регионални групи. Регионалният контекст може да включва в някои случаи съседни държави извън рамката на АКТБ. Така например, карибските държави са членове на Общността на латиноамериканските и карибските държави.

24. Отварянето на бъдещата рамка за държави, различни от настоящите членове на групата държави от АКТБ, би ли могло да е от полза? За кои държави би могло да се направи това?

25. Какъв вид рамка трябва да урежда отношенията между ЕС и АКТБ? Как би могла следващата рамка за отношенията между АКТБ и ЕС да се свърже с неотдавнашните регионални партньорства на ЕС с държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн? Възможно ли е бъдещата рамка за отношенията между АКТБ и ЕС да включва различни партньорства с регионалните партньори?

26. Има ли възможност да се включват разпоредби, които предвиждат по-структурирани отношения с Азия, Латинска Америка, Близкия изток и Северна Африка?

Сътрудничество, адаптирано в по-голяма степен към групи от страни със сходно равнище на развитие

Наскоро ЕС засили принципа на диференциация, за да се гарантира, че помощта на ЕС за развитие отива там, където е най-необходима, и има най-голямо въздействие за изкореняването на бедността. Това доведе до приключването на програмите за

двустранна помощ за развитие за редица държави — партньори на ЕС. През последните две десетилетия групата на държавите от АКТБ е изправена пред все по-големи различия в моделите на развитие, по-специално между отбелязващите стремителен напредък държави със среден доход и най-слабо развитите и нестабилни държави. Около половината от 79-те държави от АКТБ продължават и днес да са със статут на най-слабо развити страни, а някои от останалите постигнаха статут на страни с нисък среден доход (11), страни с висок среден доход (23) или страни с висок доход (4). Като се има предвид този напредък, следва да се обмисли прекратяването на двустранната помощ за развитие за по-развитите държави от АКТБ. В самите държави, включително и в тези от по-високите икономически категории, неравенството и бедността са все още на високи равнища. Необходими са по-добре адаптирани видове сътрудничество, като например чрез техническа помощ, трансфер на знания и научни изследвания, позволяващи съвместното създаване и съвместното разработване на решения, за да се посрещнат различните предизвикателства, пред които са изправени държавите от АКТБ в зависимост от степента си на развитие.

27. Достатъчна ли е сегашната система на разпределение на ресурсите за развитие, основана на потребностите и способностите, както и на постигнатите резултати, за насочването на средствата към тези страни, в които въздействието може да е най-голямо? Трябва ли при разпределянето на ресурсите да продължи да се дава приоритет на най-нуждаещите се държави, включително нестабилните държави?

28. Какъв вид сътрудничество би могло да спомогне за посрещането на специфичните нужди на по-развитите държави от АКТБ с оглед на постигането на по-равноправен и устойчив растеж?

Укрепване на отношенията с основните участници

Споразумението от Котону предоставя рамка за всеобхватни и приобщаващи отношения, която не се ограничава до националните правителства, а признава ролята на парламентите, местните органи и недържавните участници (гражданското общество, частния сектор, профсъюзите) в областта на развитието. Чрез него се затвърди ролята им както в провеждането на политическия диалог, така и в планирането и изпълнението на програмите за сътрудничество. При все това реалното участие на няколко от тези участници бе ограничено и техният потенциал не беше напълно оползотворен.

29. Настоящият модел за ангажираност на заинтересованите страни допринесе ли за постигането на целите на партньорството по ефикасен начин? Кои участници биха могли да играят по-значима роля в осъществяването на партньорството? Какво може да се направи в тази връзка?

30. Какво може да се направи за насърчаване на ефективното и ефикасното участие в партньорството на международния и националния частен сектор, гражданското общество, социалните партньори и местните органи?

Редица нови участници развиват активна дейност в региона на АКТБ в областта на икономиката и развитието, като сред тях са бързоразвиващи се икономики като Бразилия, Китай, Индия или Индонезия, а също и арабските държави от Персийския залив и частни фондации. Освен това някои държави от АКТБ, макар и все още да са изправени пред значителни предизвикателства, свързани с развитието, понастоящем имат по-висок БНД на глава от населението от някои държави — членки на ЕС. Някои от тях дори предоставят подкрепа за развитие за други държави от АКТБ.

31. Трябва ли партньорството да бъде отворено за новите участници, посочени по-горе?

32. Трябва ли в тази връзка да се обмисли възможността за отваряне на партньорството за „асоциирани членове“ или „наблюдатели“?

33. Как би могла една нова рамка да насърчи тристранното сътрудничество и сътрудничеството юг-юг, включително нарасналото участие на държавите от АКТБ като дейни субекти в областта на развитието, оказващи подкрепа на други държави от АКТБ?

Рационализиране на институционалната структура и функционирането на партньорството

При прегледа на партньорството следва също така да се разгледат институционалната структура и функционирането от гледна точка на по-ефикасното вземане на решения на съответното равнище. През годините беше съставен сложен набор от съвместни институции, в това число създадените по линия на споразуменията за икономическо партньорство. Освен това в прегледа следва да отчете фактът, че институции като Африканският съюз и регионалните организации в Африка, Карибите (КАРИФОРУМ) и Тихоокеанския басейн (Форум на тихоокеанските острови) засилиха своите позиции на световната сцена и в частност в отношенията си с ЕС.

34. Ефикасна ли беше общата институционална структура (със Съвета на министрите АКТБ—ЕС, Комитета на посланиците АКТБ—ЕС и Съвместната парламентарна асамблея АКТБ—ЕС) при обсъждането и поддържането на общите възгледи и интереси и при даването на политически насоки и устрем на партньорството между ЕС и АКТБ и за прилагането на Споразумението от Котону?

35. Каква е добавената стойност на съвместните институции на АКТБ и ЕС за диалога и сътрудничеството в сравнение с по-новите регионални рамки и регионално-икономически общности?

36. Какви институционални договорености най-ефективно биха спомогнали за преодоляването на общите предизвикателства и поддържането на съвместните интереси?

37. Необходима ли е по-висока степен на самофинансиране на функционирането (съвместни институции АКТБ—ЕС и на секретариата на АКТБ) от държавите от АКТБ?

По-добре пригодени и по-гъвкави инструменти и методи на сътрудничеството за развитие

Инструментите и методите за сътрудничество имат за цел да приведат в действие принципите от Котону за съсредоточаване върху резултатите, партньорството и ангажираността. Ето защо програмирането и изпълнението на Европейския фонд за развитие са замислени като съвместна отговорност. Бяха разработени процедури и системи, за да се даде възможност за ангажираност и съгласуваност с националните политики, като се разчита в голяма степен на работата на националния/регионалния/вътрешния за АКТБ разпоредител с бюджетни кредити. Националният разпоредител с бюджетни кредити е високопоставен държавен служител, назначен от всяка от държавите от АКТБ да я представлява, който е солидарно отговорен за всички операции, финансирани от Европейския фонд за развитие. Това гарантира, че правителството/регионалната организация може да поеме пълната отговорност, но както се вижда от оценките, това не винаги води до очакваната ефективност на секторния диалог и гладко изпълнение, и може да се наложи актуализиране.

Средствата по линия на Европейския фонд за развитие се усвояват чрез националните, регионалните и вътрешните програми на АКТБ. Фондът разполага със специални и гъвкави мерки за интервенции чрез помощ за развитие и хуманитарна помощ при извънредни ситуации и непредвидими обстоятелства.

В допълнение държавите — партньори от АКТБ, се възползват по линия на бюджета на Съюза от Панафриканската програма или от тематични програми, финансирани по линия на Инструмента за сътрудничество за развитие⁵. Освен това чрез Инструмента, допринасящ за стабилността и мира⁶, и Европейския инструмент за демокрация и права на човека⁷ се финансират множество проекти в държавите от АКТБ. Това разнообразие от инструменти създаде предизвикателства по отношение на концентрацията, координацията и взаимното допълване на предоставяната от ЕС помощ за развитие. Разширяването на съвместното програмиране на помощта от ЕС и държавите членки има за цел да се повишат въздействието и ефективността на помощта от ЕС.

38. Има ли добавена стойност наличието на специален финансов инструмент в подкрепа на партньорството между АКТБ и ЕС? Ако отговорът е положителен, какви са причините за това и как този инструмент би се различавал от други

⁵ Регламент (ЕС) № 233/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие за периода 2014—2020 г.

⁶ Регламент (ЕС) № 230/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Инструмент, допринасящ за стабилността и мира.

⁷ Регламент (ЕС) № 235/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на финансов инструмент за демокрация и права на човека по света.

инструменти за външно финансиране, финансирани от общия бюджет на Съюза? Достатъчно гъвкав ли е този инструмент, за да позволява реакция особено при кризисни ситуации? Може ли този инструмент да се използва по различен начин?

39. Каква е добавената стойност на системата за съвместно управление на Европейския фонд за развитие, благодарение на която националните органи участват в планирането и управлението на програмите за предоставяне на помощ, в сравнение с други инструменти за сътрудничество на ЕС в страните извън АКТБ?

40. Води ли настоящата структура на процеса на програмиране и изпълнение на дейностите до реална ангажираност на бенефициерите? Какво може да се подобри в тази връзка? Как ЕС и държавите членки могат да постигнат максимален ефект от съвместното планиране?

По отношение на изпълнението, сътрудничеството на ЕС прие различни форми, вариращи от проектен подход до бюджетна подкрепа, с нарастване в последно време на броя на операциите за смесено финансиране и появата на доверителни фондове на ЕС, както и на делегирано сътрудничество в полза на агенциите на ЕС за развитие и международните агенции. При обсъждането на новото партньорство е целесъобразно да се обмисли правилната комбинация от способности за изпълнение (в т.ч. даването на заеми вместо безвъзмездни средства или предоставянето на гаранции за инвестиции), както и да се способства за по-благоприятна среда за ефикасен и ефективен финансов контрол и отчетност.

Относителната тежест на официалната помощ за развитие в брутният национален доход на много държави от АКТБ намаля. Ето защо наборът от инструменти за финансово сътрудничество трябва да се промени, като се даде възможност средствата на ЕС за официална помощ за развитие да допринасят по най-ефективния начин за общата цел на сътрудничеството за развитие. Може да се вземе под внимание синергията с други източници на финансиране, мобилизиране на други средства за изпълнение (включително частни инициативи и частни инвестиции) или нови инструменти, например туининг⁸ или инструменти по TAIEХ⁹ в областта на трансфера на знания.

41. Разнообразните съществуващи инструменти достатъчни ли са, за да се осигури подкрепа за споделените принципи и интереси на ЕС и АКТБ, и има ли недостатъци, които трябва да бъдат отстранени? Как оценявате ефективността и ефикасността на различните способности за изпълнение?

⁸ Така се комбинира експертният опит на публичния сектор от държавите — членки на ЕС, и държавите бенефициери с цел подобряване на съвместните дейности.

⁹ TAIEХ е програмата за техническа помощ и обмен на информация на Европейската комисия в държавите, обхванати от процеса на разширяване, и в съседните държави. С нея се подпомага обществената администрация във връзка със сближаването, прилагането и спазването на законодателството на ЕС и се улеснява обменът на най-добри практики в ЕС.

42. Трябва ли да се осигури по-висока степен на самофинансиране от държавите от АКТЕ, за да се гарантира ангажираността им? Това ще се прилага ли за всички държави? На какви принципи трябва да се основава?

43. Как може експертният опит на ЕС и неговите държави членки да бъде мобилизиран по-добре, особено в държавите със среден доход?