

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.5.2010
COM(2010) 207 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА**

Обстоен преглед на Европейската политика за съседство

{SEC(2010) 513 окончателен}
{SEC(2010) 514 окончателен}
{SEC(2010) 515 окончателен}
{SEC(2010) 516 окончателен}
{SEC(2010) 517 окончателен}
{SEC(2010) 518 окончателен}
{SEC(2010) 519 окончателен}
{SEC(2010) 520 окончателен}
{SEC(2010) 521 окончателен}
{SEC(2010) 522 окончателен}
{SEC(2010) 523 окончателен}
{SEC(2010) 524 окончателен}
{SEC(2010) 525 окончателен}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Обстоен преглед на Европейската политика за съседство

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейската политика за съседство преобрази взаимоотношенията между ЕС и неговите съседи¹. От стартирането ѝ през 2004 г. насам политическите контакти са на все по-високо ниво и все по-интензивни. Търговията нараства с двуцифрени темпове благодарение също и на постоянния процес на либерализация и сближаване на правните уредби. Помощите от ЕС са предоставяни в съответствие с нуждите на партньорите от реформи и техният обем в текущата финансова рамка се е увеличил с 32 %.

Все още обаче предстои много работа, за да се постигнат целите на европейската политика за съседство за споделена стабилност, сигурност и просперитет. В тази връзка в Договора от Лисабон е залегнал ангажиментът на ЕС за разработване на специални взаимоотношения със съседните държави, с цел установяване на пространство на просперитет и добросъседство (член 8 от Договора за ЕС). В полза на тази политика ще бъдат по-голямата съгласуваност, единност и координация на външната политика на Съюза, за които способства назначаването на върховен представител/заместник-председател, създаването на Европейска служба за външна дейност, както и назначаването на комисар със специфичен регионален мандат, който му позволява да обръща допълнително внимание на европейската политика за съседство и на държавите, участващи в нея.

С оглед на това Комисията счете за необходимо да направи в самото начало на новия си мандат обстоен преглед на постигнатото от стартирането на политиката досега. Представеният тук анализ ще послужи за пътеводител при по-нататъшното развитие на европейската политика за съседство, така че да се оползотворят максимално новите възможности, предоставени от Договора от Лисабон, и да се оптимизира приносът на европейската политика за съседство към дългосрочните цели на ЕС, в това число и стратегията „Европа 2020“.

В работните документи на службите на Комисията, приложени към настоящото съобщение, са дадени повече подробности относно изпълнението на европейската политика за съседство с всеки един от партньорите през 2009 г.

¹ Алжир, Армения, Азербайджан, Беларус, Египет, Грузия, Израел, Йордания, Ливан, Либия, Република Молдова (отгук нататък „Молдова“), Мароко, Палестинската власт, Сирия, Тунис и Украйна.

2. ДВУСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО ПО ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА ЗА СЪСЕДСТВО ЗА ПЕРИОДА 2004—2009 Г.

Целта на европейската политика за съседство е да се задълбочат политическият диалог и сътрудничеството с всички съседни държави и да се постигне особено висока степен на икономическа интеграция с тях. Европейската политика за съседство е партньорство за реформа, което предлага „повече печалби при по-големи залози“ — колкото по-интензивно се ангажират партньорите със Съюза, толкова по-пълноценно Съюзът може да им отговори.

Отражение на тази динамика е текущото **укрепване на договорни отношения**. До 2004 г. бяха сключени споразумения за асоцииране с повечето от южните партньори. Споразумение за асоцииране със *Сирия* е също готово за подписване. На изток, в съответствие с целите на Източното партньорство², което добави специфично източно измерение към европейската политика за съседство, споразуменията за партньорство и сътрудничество от 90-те години на миналия век бяха заменени с много по-амбициозни споразумения за асоцииране.

Към началото на 2007 г. дванадесет партньори бяха съгласували с ЕС **планове за действие** по европейската политика за съседство, които да им помогнат при осъществяването на реформи. Тъй като валидността на първото поколение планове за действие по европейската политика за съседство изтича, понастоящем е в ход подготовката на последващите планове, основаващи се на натрупания опит.

С помощта на тази рамка ЕС постепенно изгражда по-задълбочени взаимоотношения със съседите си от когато и да било преди това. Гъста мрежа от близо 100 подкомитета позволява редовна и интензивна обмяна на мнения по всички въпроси от общ интерес, вариращи от управление и демокрация до реформи в транспорта и здравния сектор, и допринася за увеличаване на доверието и взаимното опознаване. Успехът на този подход подтикна няколко южни партньори (*Мароко, Израел, Йордания, Египет, Тунис и Палестинската власт*) да се стремят към допълнително укрепване на двустранните отношения.

2.1. Подобряване на управлението и справяне с продължителни конфликти

Европейската политика за съседство е изражение на общия ангажимент на ЕС и неговите партньори по отношение на такива общи ценности като демокрацията, принципите на правовата държава и спазването на правата на човека, както и на пълната подкрепа на ЕС на усилията за демократизиране, полагани от съседите. Сътрудничеството по европейската политика за съседство се осъществява в труден политически контекст, в това число и при продължителни конфликти, като постиженията са различни в различните държави. Напредъкът в тази област продължава да е от основно значение за дългосрочната стабилност и просперитет на държавите партньори.

Въпреки че беше отбелязан напредък в присъединяването към конвенции и протоколи относно **човешките права и основните свободи**, тяхното прилагане е повод за безпокойство. Така например, напредък беше отбелязан по отношение на защитата на

² Съвместна декларация от срещата на високо равнище в Прага за Източното партньорство, Прага, 7 май 2009 г.

правата на жените, като се инкриминира гениталното осакатяване на жените в *Египет*, увеличи се участието на жените в политическия живот в *Мароко* и *Йордания* и бяха предприети първите действия във връзка с т.нар. „престъпления на честта“, най-вече в *Ливан* и *Йордания*. В *Украйна* със забраняването на практиката да се издават инструкции от властите за това какво да се съобщава (т.нар. „темники“) беше направена важна крачка към увеличаване на свободата на медиите. Въпреки това напредъкът в борбата с изтезанията е недостатъчен. В някои държави продължават да са налице сериозни проблеми и по отношение на зачитането на свободата на словото, особено в медиите, свободата на сдружаване и свободата на събиране. Продължава неоправданото ограничаване на пространството за действие на представителите на гражданското общество и на защитниците на човешките права. Смъртното наказание все още съществува в *Алжир*, *Беларус*, *Египет*, *Израел*, *Йордания*, *Ливан*, *Либия*, *Мароко*, *окупираните палестински територии*, *Сирия* и *Тунис* и се изпълнява редовно в *Беларус*, *Египет*, *Либия* и *Сирия*. Що се отнася до кандидатите за убежище и бежанците, повечето държави по европейската политика за съседство не предоставят подходяща помощ и закрила³. Някои от тях все още не са се присъединили към Конвенцията за бежанците от 1951 г., нито към протокола към нея от 1967 г., а други все още не са създали правната уредба, необходима за прилагането ѝ.

В много държави нито правната уредба за **изборите**, нито тяхното провеждане отговарят на международните стандарти. Същевременно обаче наскоро проведените избори за президент в *Украйна* и вторият кръг от парламентарните избори в *Молдова* бяха свободни и честни. Някои закони относно изборите, гласувани през последните години, подобриха качеството на изборния процес, по-специално в *Мароко* и *Ливан*. *Ливан* и *окупираните палестински територии* се ползваха от помощта на ЕС при провеждането на избори, както и от мисии на ЕС за наблюдение на избори, като това са единствените подобни случаи сред южните съседи.

Бяха направени значителни инвестиции за подобряването на капацитета и ефективността на **съдебната власт**, но независимостта, ефективността и безпристрастността на съдебната система са все още повод за безпокойство в повечето държави. Реформата на **публичната администрация** продължава да е един от значимите неразрешени въпроси в държавите партньори.

Всички партньори, договорили планове за действие, са приключили ратификацията на Конвенцията на ООН от 2005 г. срещу **корупцията**, но показателите за възприемане на корупцията показват цялостна тенденция към влошаване на ситуацията през разглеждания период.

→ Продължава да е належаща нуждата от насърчаване на доброто управление като цел само по себе си и поради факта, че в крайна сметка то е в основата на политическата стабилност и икономическия растеж. Напредъкът в политическата реформа ще бъде главен елемент за развитието на по-задълбочени отношения с партньорите.

Мисията на ЕС за гранично подпомагане в *Украйна* и *Молдова* (EUBAM), започнала през 2005 г., илюстрира потенциала на европейската политика за съседство да

³ ЕС продължава да подкрепя капацитета за приемане на бежанци в държавите по европейската политика за съседство, включително и под формата на Регионални програми за закрила (*Украйна*, *Молдова*).

допринася за **разрешаването и предотвратяването на конфликти**. Целта на EUBAM е да има повече прозрачност на границата между Украйна и Молдова и да се създаде бизнес среда, така че за икономическите оператори, включително и за тези в Приднестровския регион, да бъдат очевидни предимствата да се работи съгласно молдовското законодателство, с което да се възползват от международните (и на ЕС) търговски преференции. По този начин се заобикаля конфликтът и се създава взаимно доверие и разбирателство.

ЕС предоставя силна политическа, техническа и финансова подкрепа на *Грузия* в стремежа си да облекчи трудностите, възникнали при конфликта през 2008 г., и да се стигне до мирно разрешение на конфликтите вътре в границите на Грузия. ЕС предостави значителна подкрепа на Грузия след конфликта, включително пакет от финансова помощ в размер до 500 млн. EUR. Също така ЕС играе активна роля като съ-председател, заедно с ООН и ОССЕ, на „преговорите от Женева“, които са единствената платформа, позволяваща непрекъснат политически диалог за разрешаване на конфликти. Беше създадена гражданска мисия за наблюдение на ЕС (EUMM), която да следи и анализира процеса на стабилизиране.

→ Неразрешените конфликти в съседните държави продължават да възпрепятстват развитието на държавите партньори и могат да представляват риск за сигурността на самия ЕС. Договорът от Лисабон предоставя нови възможности за по-интегрирани усилия на ЕС за предотвратяване и разрешаване на конфликти с помощта на всички подходящи за целта инструменти.

2.2. Насърчаване на мобилността

Презграничните контакти между хората способстват за взаимното разбирателство, както и за утвърждаването на културни и бизнес връзки. Те са от решаващо значение за пълноценното ангажиране на ЕС с неговите съседи. Комисията си е поставила за цел подобряването на мобилността и контактите между хората в рамките на съседството. Това може и трябва да се осъществи по такива начини, които водят до подобряване на сигурността, увеличаване на законната и правомерната мобилност на добронамерените пътуващи и до осигуряване на по-строг контрол върху тези, които биха използвали мобилността за престъпни цели.

През 2008 г. в рамките на съседството бяха издадени общо 2,09 млн. шенгенски визи за ЕС. Като се вземе предвид, че през 2004 г. само тринадесет държави-членки на ЕС бяха част от Шенгенското пространство, а броят на издадените визи беше 1,3 милиона, увеличението е с 13 % от 1,15 милиона през 2004 г., в съответствие със световните тенденции. Преди 2007 г. обаче гражданите от източните съседки нямаха нужда от виза, за да влязат в източните държави-членки преди тяхното присъединяване съответно през 2004 г. и 2007 г. Следователно броят на посетилите ЕС, идващи от източните съседки, в действителност е намаляла след тази година.

ЕС вече предприе конкретни действия, за да направи влизането в ЕС по-лесно, по-евтино и по-бързо за нашите съседи. Споразуменията за **облекчаване на визовия режим** с *Украйна* и *Молдова* доведоха до намаляване на таксите за визи или премахването им за повече от една трета от кандидатите за визи, а същевременно споразуменията за реадмисия спомогнаха за справянето с неправомерната миграция и за гарантирането на сигурността на ЕС и неговите партньори. Преговорите за такова споразумение и с *Грузия* вече приключиха. Други мерки (**партньорства за мобилност**)

също бяха съгласувани с *Грузия* и *Молдова*, за да се насърчи законната миграция, да се улеснят легитимните трансгранични пътувания, да се предотврати незаконната миграция и за да се използва положителното въздействие на миграцията за икономическото развитие на партньорите на ЕС.

Освен това Източното партньорство откри възможността за **либерализиране на визовия режим** за кратките престои като дългосрочна цел за партньорите, при условие че съществуват съответните условия за сигурна и добре управлявана мобилност. Вече се води структуриран диалог за либерализиране на визовия режим с *Украйна* и ще бъде започнат такъв и с *Молдова*.

В своите доклади Комисията неколккратно е подчертавала нуждата ЕС да улесни легитимните пътувания за кратък престой и за южните партньори на ЕС. За съжаление не беше отбелязан значителен напредък в тази област.

Комисията придава особена важност на мобилността на студенти, изследователи и университетски преподаватели. **Програмата „Еразмус Мундус“** подкрепя реформите във висшето образование и по-силните институционални връзки с ЕС и има голям успех в региона на действие на европейската политика за съседство. В периода 2007—2009 г. благодарение на стипендиите по програмата „Еразмус Мундус“ над 3 250 студенти и университетски преподаватели от държавите партньори имаха възможността да се обучават в университети в ЕС в продължение на максимум три години. Общо 474 студенти и университетски преподаватели от ЕС се възползваха от подобни периоди на обучение в университети в държавите партньори. Освен това с действия по **програмата „Мари Кюри“** се предоставят възможности за мобилност и професионално развитие за изследователи от Европа и съседните страни.

Най-общо, предвид на това, че мобилността се възпрепятства и от други фактори освен визовия режим, има място за по-нататъшен диалог и сътрудничество по други мерки, като признаването на университетските и професионалните квалификации или преносимостта на права.

→ Отбелязан е напредък по отношение на мобилността на хората, но има място за подобрене/засилване. Посетителите от съседните държави са подложени на тромави и дълги процедури, когато подават молба за виза за посещение в ЕС. Очаква се този въпрос да намери своето решение в новия Визов кодекс, прилаган от април 2010 г. Освен това Комисията желае да се подобри допълнително мобилността на добронамерените бизнесмени, туристи, студенти и университетски преподаватели и смята да предложи следните мерки:

- **Пътни карти** за безвизов режим за къси престои с *Украйна*, с която ЕС вече води диалог по визови въпроси, и с *Молдова*, с която такъв диалог ще започне скоро. Напредъкът ще зависи от степента на удовлетворяване на всички необходими условия.
- **Споразумения за облекчаване на визовия режим и реадмисия с източните партньори**, с които все още няма сключени такива споразумения, а именно *Армения*, *Азербайджан* и *Беларус*.
- **Споразумения за облекчаване на визовия режим и с нашите южни партньори**, при условие че има напредък и в управлението на миграцията, включително споразумения за реадмисия.

- **Практически мерки** въз основа на Визовия кодекс на ЕС, с които да се рационализира процесът на издаване на визи и да се засили консулското присъствие в пространството на Източното партньорство. Ако се окажат успешни, тези мерки биха могли да бъдат приложени в цялото съседство.
- По-нататъшен диалог за мерките, с които да се улесни **достъпът до пазара на труда** на ЕС за гражданите на държавите по европейската политика за съседство, включително чрез подобряване на информацията относно съществуващите законни канали за миграция и мобилност, както и относно наличните възможности за работа и търсените на пазара умения.

2.3. Напредък на икономическата интеграция

ЕС предлага икономическо интегриране със своя вътрешен пазар като изражение на дългосрочната стратегическа визия за лесна търговия на продукти и услуги, лесно установяване на предприятия, увеличаване на преките чуждестранни инвестиции в държавите партньори и високо равнище на социална закрила и защита на потребителите и околната среда.

Това предложение е част от стратегията на Комисията за създаване на **комплексни и широкообхватни зони за свободна търговия** Излизайки извън границите на обикновеното премахване на митата, тези зони включват достъп до пазара на услуги, инвестиции, държавни поръчки и много други сектори, като се избира сближаването с правото на ЕС в области, където това може да доведе до повишаване на търговията. Всички партньори, договорили планове за действие, подкрепят този подход.

Европейската политика за съседство няма за цел „изнасянето на едро“ на достиженията на правото на ЕС. Тъй като обаче в световен мащаб съществуват едва няколко регулаторни модела, този на ЕС се оказва привлекателен за партньорите, защото намалява „цената на изобретяване“ на политическите и икономическите разходи за реформи. Поради това много от партньорите са възприели широкообхватен подход на сближаване с политиките и регулаторните стандарти на ЕС.

Търговия, достъп до пазара и регулаторно изравняване

Търговията между ЕС и региона на действие на европейската политика за съседство е нараснала в периода 2004—2008 г., като износът на ЕС се е увеличил с 63 %, а вносът — с 91 %. Енергийните продукти представляват съществена част от вноса. Дори обаче ако те бъдат изключени вносът от региона на действие на европейската политика за съседство е нараснал с 31 %. Като дял от търговията на ЕС в световен мащаб износът за региона на действие на европейската политика за съседство е нараснал от 5,7 % до 6,7 %, а вносът от региона се е увеличил от 5,4 % на 6,9 %, което е знак за постоянно напредваща икономическа интеграция.

Особено динамично беше развитието на търговията с източните партньори, въпреки че то започна от относително ниска начална точка: делът на региона в износа от ЕС се удвои от 1,26 % до 2,1 %, а делът на вноса в ЕС се увеличи от 0,8 % до 1,4 %. Икономическата криза засегна много сериозно източните партньори и това също доведе до свиване на търговията с тях през 2009 г.

Бяха взети предварителни мерки, съобразени с нуждите на различните партньори, с оглед на засилването на икономическата интеграция. Те включват въвеждането на автономни търговски преференции (*Молдова*), които предоставят безмитен и безквотен достъп до пазарите на ЕС за всички продукти (с изключение на някои селскостопански продукти, за които все пак са направени някои отстъпки), както и договарянето на редица секторни споразумения като споразуменията за търговия със селскостопански продукти, преработени селскостопански продукти и продукти на рибарството (*Египет, Израел, Мароко*) или като споразуменията за оценка на съответствието и приемане на промишлени продукти, които имат за цел признаването на технически правила, стандартизация и оценки за съответствие в дадени сектори за еквивалентни (едно споразумение е сключено с *Израел*, докато *Египет* и *Тунис* се подготвят активно за преговори). Така например постигнатото равнище на пълна либерализация за преработените селскостопански продукти в двустранната търговия между ЕС и *Израел* е 95 %, като за останалите 5 % бяха разменени някои допълнителни преференции. Понастоящем се водят също и преговори за либерализация на услугите и правото на установяване (*Мароко, Тунис, Израел* и *Египет*). От 2008 г. насам с Тунис съществува изцяло свободен търговски режим за промишлени продукти.

Вече текат преговори за създаването на първата комплексна и широкообхватна зона за свободна търговия с *Украйна* и е в ход подготовката за преговори с *Молдова, Грузия* и *Армения*.

Резултатите от този процес на интеграция са:

- **Митническите** администрации в държавите партньори положиха усилия за увеличаване на своя оперативен капацитет посредством планове, с които се въвеждат такива съвременни митнически техники като управление на риска, последващи проверки, понятието за „оторизирани икономически оператори“ и подхода за обслужване на едно гише.
- Държавите партньори възприеха бързо регулаторния модел на ЕС за **електронна комуникация**, с цел да се стимулира растежът и развитието на икономики, основани на знание. Европейската политика за съседство подкрепи правителствата на партньорите, които изявиха желанието си да отворят своя пазар и да насърчат пазарно ориентираното поведение на наложилите се оператори. Бяха предприети мерки за отварянето на пазара на стационарни телефонни услуги и на съвременни услуги като доставки на Интернет, както и за обявяването на търгове за допълнителни лицензии за мобилна телефония, така че да има изравняване с ЕС, който е един от най-конкурентните пазари в света. В случая на *Египет* се очаква секторът на информационните и комуникационни технологии да допринесе за увеличаване обема на износа от 175 млн. EUR през 2005 г. до 770 млн. EUR през 2010 г. и да допринесе значително за създаването на работни места. Нарасналата употреба на информационни и комуникационни технологии е важен фактор, който допринася за демократизирането на обществата.
- Установяването на **общо авиационно пространство със съседните страни** е основно измерение на външната авиационна политика на ЕС, чиято крайна цел е създаването на единен въздушнотранспортен пазар, обхващащ 60 държави и 1 милиард души. През 2006 г. беше подписано евро-средиземноморско авиационно споразумение с *Мароко*. В годината след това броят на превозените по въздуха пътници между ЕС и Мароко се увеличи със 17 % (в сравнение със световната

тенденция от 6 %), като бяха открити 52 нови линии, а на пазара навлязоха 12 нови авиокомпани. Подобни споразумения бяха парафирани с *Грузия* и *Йордания*, понастоящем се провеждат преговори с *Изrael*, *Ливан*, *Тунис* и *Украйна* и беше предоставен мандат за преговори с *Алжир*. Този род споразумения не само оказват положително въздействие върху трафика и икономическия растеж, но са и основен инструмент за популяризирането на високите стандарти, постигнати от ЕС по отношение на безопасността, сигурността и управлението на въздушното движение. До края на 2010 г. подходът на Комисията ще бъде подробно разяснен в инициатива на ЕС за външната политика в областта на въздушния транспорт.

→ Отварянето на пазара донесе ползи както на ЕС, така и на неговите партньори. Отварянето на пазарите в сектори, където партньорите имат конкурентно предимство е от основно значение за техните икономики. Усилията за либерализация на търговията и установяване на комплексни и широкообхватни зони за свободна търговия ще продължат.

→ ЕС и неговите партньори могат да превърнат в капитал привлекателността на една обща регулаторна среда. С разширяването на икономическото пространство, в което се прилагат правилата и стандартите на ЕС, се насърчава възприемането на регулаторния модел на ЕС в света. Това би могло да даде конкурентно предимство на икономическите оператори на ЕС и неговите партньори: те вече произвеждат за големия пазар на ЕС, а колкото повече се разпространяват и възприемат правилата и стандартите на ЕС, толкова по-лесен става за тях достъпът до чуждестранните пазари. Фактът, че кризата не доведе до промяна в посоката на икономическите реформи, показва издръжливостта на процеса на преход, върху който градим просперитета на цялото съседство и нашия собствен.

Благоприятстване на бизнес средата

Европейската политика за съседство подкрепя икономическите реформи, целящи подобър климат за бизнеса и инвестициите. На юг основният инструмент за бизнес реформи е Евро-средиземноморската харта за предприятията, приета през 2004 г. Хартата се основава на най-добри практики в ЕС и е приета от държавите партньори като източник за справка за техните програми за реформа. Предвид успеха на този подход има планове да се интегрират ключови елементи от Акта на Европейския съюз за малките предприятия (SBA) в Хартата. Планира се също и започването на подобен процес в рамките на Източното партньорство.

Постоянното наблюдение на изпълнението на Хартата и различните проучвания, като например доклада на Световната банка, озаглавен „Doing Business“, показват добър напредък в подобряването на **бизнес средата** в региона на действие на европейската политика за съседство. Така например, в *Йордания* времето, необходимо за регистриране на предприятие, е намаляло от 79 дни през 2004 г. до 13 дни през 2010 г.

→ Трябва да се направи повече за насърчаването на благоприятна за бизнеса и инвестициите среда. По-специално, партньорите трябва да продължат да подобряват регулаторната среда за бизнеса, да се борят с корупцията, да насърчават предприемачеството и иновациите, да усъвършенстват уменията и да подобрят достъпа до финансиране за малките и средните предприятия (МСП), които са двигателната сила на икономическия растеж.

Социална програма в рамките на европейската политика за съседство

Партньорите подкрепят принципа в европейската политика за съседство да се обръща внимание на широк спектър от въпроси, свързани със **социалната политика**, което отразява разбирането, че социалното сближаване води до по-добра бизнес среда и е необходимо за легитимността и подкрепата на реформите. Плановете за действие съдържат разпоредби в области като политика по заетостта, социален диалог, трудови права, социално приобщаване, социална закрила, равенство между половете и равно третиране за всички. Те представляват комплексна социална програма с ясно определени приоритети и срокове, които обаче все още трябва да бъдат изпълнени. Така например, беше отбелязан напредък в законодателството, насърчаващо достойните условия на труд и реформата на пенсиите, но напредъкът в политиката по заетостта, правата на синдикатите, социалния диалог и равните възможности е неравномерен.

→ Успехът на тези социално-икономически реформи в изграждането на повсеместно възприета социална програма на европейската политика за съседство зависи от политическия ангажимент на партньорите и от техните усилия да отделят достатъчно административни и човешки ресурси за провеждането на необходимите реформи.

2.4. Споделена отговорност за околната среда

За опазването на **околната среда** ЕС и неговите партньори носят споделена отговорност, а за успешното разрешаване на проблемите са нужни общи усилия. Държавите партньори са запознати с предизвикателствата, но въпреки неопровержимите икономически аргументи в полза на активните действия за опазване на околната среда, с които да се избегнат по-високите разходи за почистване в бъдеще, ресурсите, които те отделят, не са достатъчни. Макар че съществуват редица международни ангажименти и процеси, изпълнението им често изостава. Поради това основна цел на европейската политика за съседство е да се работи с партньорите за постигане на по-добро стратегическо планиране, степенуване на приоритетите и увеличаване на административния капацитет.

Напредъкът варира в различните държави. Примери за добър напредък са реформите в управлението на околната среда в *Йордания*, сътрудничеството в рамките на Регионалния център за околна среда за Кавказ, инициативата „Хоризонт 2020“ и проектостратегията за околната среда в *Украйна*.

Много от партньорите проявяват нарастващ интерес към опита на ЕС и днес тяхното желание да се доближат до директивите на ЕС за околната среда е все по-голямо. Регулаторното сближаване следва да продължи да бъде в центъра на европейската политика за съседство наред със сътрудничеството в областта на управлението на околната среда. В контекста на стратегията „Европа 2020“ ЕС се стреми към устойчива и по-малко ресурсоемка икономика — област, в която ЕС и неговите партньори могат да си сътрудничат ползотворно. Освен това има спешна нужда от по-засилено сътрудничество за запазване на биоразнообразието, включително повишаване на информираността относно икономическите ползи от екосистемните услуги и, обратно, разходите при изчезването им.

Партньорите изразиха също желание да работят с Европейската агенция за околната среда (ЕАОС) и европейската политика за съседство им предоставя тази възможност. Използвайки финансова помощ от ЕС, ЕАОС помага на партньорите да увеличат и подобрят събирането и управлението на данни за околната среда. Чрез участието на неправителствени организации европейската политика за съседство допринесе също и за по-голямата отвореност и отчетност на политиката за околната среда.

Друг аспект, който би могъл допълнително да се развие в бъдеще, е по-координираното управление на дейности, свързани с морето. Засиленото сътрудничество би било от полза не само за устойчивото управление на рибните ресурси, включително ефективния контрол на риболовните дейности, но също и за по-широкообхватни въпроси, свързани с интегрираното морско наблюдение, планиране на морското пространство и други теми на морската политика, в това число и професионалните квалификации на морските лица. ЕС ще продължи също така да подкрепя партньорите по европейската политика за съседство да ратифицират и прилагат Конвенцията на ООН по морско право(UNCLOS).

→ Макар че не е възможно в тази сложна област да има незабавно осезаем напредък, важно е да се надгражда върху постигнатите резултати, за да се повишат екологичните стандарти в целия регион. В основата на дългосрочното устойчиво развитие ще стои по-ефикасното опазване на околната среда, постигнато чрез постоянно доближаване до основни елементи от законодателството на ЕС, по-добро управление на околната среда, по-малка ресурсоемкост и подходяща употреба на екосистемните услуги.

2.5. Съвместна работа срещу изменението на климата

Справянето с проблемите, свързани с изменението на климата, е приоритет на цялата световна общност. Държавите партньори все по-често повдигат въпроси, свързани с изменението на климата, в своя диалог с ЕС с оглед на Споразумението от Копенхаген, текущите преговори за споразумение след 2012 г. и водещата роля на ЕС в тази област. Посредством европейската политика за съседство ЕС може да окаже подкрепа на партньорите при интегрирането на климатичните аспекти в техните политики. Макар че държавите партньори не са сред най-големите източници на емисии на парникови газове, те имат голям потенциал в полагането на усилия за допълнителното им намаляване (напр. чрез повишена енергийна ефективност или насърчаване на устойчиви видове транспорт), както и за адаптиране (напр. в сферата на селското стопанство, управлението на водите или готовността за реагиране при природни бедствия като наводнения или суша).

→ Комисията ще продължи да приканва партньорите, които все още не са се присъединили към Споразумението от Копенхаген, да го направят в най-скоро време и да предоставят информация относно целите и дейностите, които ще осъществяват. ЕС продължава да бъде изцяло ангажиран с процеса на преговори в рамките на ООН с оглед на сключването на стабилно и действително правно обвързващо международно споразумение. ЕС е готов да задълбочи диалога и сътрудничеството по дейностите за смекчаване на последиците от изменението на климата и за адаптиране към него.

2.6. Устойчива енергия за гражданите и промишлеността

ЕС и неговите партньори имат еднакъв интерес от запазването на стабилни, сигурни и чисти енергийни доставки за своите граждани и промишленост, както и от преминаването към енергийни източници с ниски нива на въглеродни емисии. В пакета от мерки за енергетиката и изменението на климата за 2007—2008 г. Комисията установява амбициозна рамка за справяне с предизвикателствата на енергетиката, включваща изработването на външна енергийна политика. Спорът за газта между *Украйна* и *Русия* през зимата на 2008/2009 г. подчерта нуждата от спешни действия по отношение на енергийната сигурност. Във втория си стратегически енергиен преглед от 2008 г.⁴ Комисията приканва към засилване на отношенията с партньорите, които са важни производители и държави на транзит за ЕС.

В този контекст партньорите предприеха много действия за започване на реформи в сектора и за постепенното изравняване с политиката на ЕС. ЕС подписа **меморандуми за разбирателство** или декларации в областта на енергетиката с *Азербайджан*, *Беларус*, *Египет*, *Йордания*, *Мароко* и *Украйна*.

Няколко партньори преразгледаха или в момента преразглеждат своите енергийни стратегии, като поставят ново ударение върху енергийната ефективност и възобновяемата енергия. Партньорите предприеха стъпки към постепенното сближаване с правилата на вътрешния енергиен пазар, като приеха ново законодателство, заздравиха регулаторната среда и постепенно премахнаха ценовите изкривявания. През 2009 г. на министерско заседание на Енергийната общност бе одобрено, при някои условия, присъединяването на *Молдова* и *Украйна* към **Договора за Енергийната общност**. *Грузия* стана наблюдател към тази общност.

ЕС и неговите партньори си сътрудничат в изграждането на енергийни мрежи. През март 2009 г. Комисията организира международна конференция относно модернизацията на газопреносната система в *Украйна*. ЕС работи с партньорите и за осъществяването на **южния газов коридор**, включително по проекта „Набуко“ и транскаспийския газопровод. ЕС подкрепи *Молдова* и *Украйна* в плановете им за бъдещи междусистемни връзки с електрическите мрежи на континентална Европа.

В южното съседство инициативите за сътрудничество бяха съсредоточени върху развитието и интегрирането на енергийните пазари, в това число и развитието на междусистемни връзки юг-юг и север-юг. Средиземноморският план за слънчева енергия придоби форма с изготвянето на стратегически документ и стартирането на няколко пилотни инициативи и програми, подкрепяни от международните финансови институции.

В контекста на Източното партньорство с работна програма за периода 2009—2011 г започна работата по Платформа 3 „Енергийна сигурност“.

Продължава сътрудничеството на ЕС за ядрена безопасност и сигурност с партньорите, които притежават атомни електроцентрали за граждански цели (*Армения* и *Украйна*). Освен това ЕС започна диалог по тези въпроси с партньорите, които възнамеряват да построят такива централи.

⁴ План за действие на ЕС за енергийна сигурност и солидарност — COM(2008) 781 от 13 ноември 2008 г.

→ **Засиленото през последните години сътрудничество по въпросите на енергетиката е необходимо, за да се справим с бързо нарастващите енергийни нужди на Юга и с нуждата от инвестиции и реформи както на юг, така и на изток.** По-специално, основна цел на нашето сътрудничество с партньорите по европейската политика за съседство ще бъдат енергийната ефективност и насърчаването на възобновяемата енергия.

2.7. Финансови инструменти, отговарящи на целите на политиката

Изпълнението на целите на европейската политика за съседство се финансира чрез Европейския инструмент за съседство и партньорство, чийто бюджет възлиза на близо 11,5 млрд. EUR (за периода 2007—2013 г.). След направения средносрочен преглед на програмните документи на Европейския инструмент за съседство и партньорство, разпределените средства за отделните държави отразяват по-добре нуждите, равнището на амбиция и напредък, както и капацитета за усвояване на партньорите. Този преглед беше проведен съвместно с държавите партньори и с оглед на резултатите от безпрецедентно широкия консултативен процес, в който участваха гражданското общество, държавите-членки на ЕС и други дарители.

Финансовото сътрудничество бе допълнително **съсредоточено върху политиките**. Законодателното и регулаторното сближаване се насърчава посредством по-широката употреба на TAIEХ и на програмите за двустранен обмен. Към края на 2009 г. бяха финансирани над 1000 дейности по TAIEХ, бяха установени 114 спогодби за двустранен обмен, а още 110 са в процес на изготвяне. Разработват се цялостни програми за институционално изграждане с цел да се изгради капацитет в ограничен брой ключови институции, които заемат централно място в подготовката на бъдещите *споразумения за асоцииране* с партньорите от Източното партньорство.

- В началото на 2009 г. ЕС изпрати екип от съветници на високо равнище в *Армения* в подкрепа на изпълнението на плана за действие по европейската политика за съседство (2,8 млн. EUR). Съветниците предоставиха технически съвети на високо равнище относно планирането, ръководенето и изпълнението на реформи, целящи да се увеличи капацитетът на Президентството и законодателната, изпълнителната и съдебната власт, като се обръща особено внимание на въпросите на демокрацията, доброто управление, принципите на правовата държава и пазарната икономика.
- Вследствие на постигнатото през декември 2009 г. споразумение ЕС изпрати консултативна мисия на високо равнище в *Молдова* през април 2010 г. Тя ще предостави експертни знания на обществените институции, с което ще спомогне за ускоряване на политическото асоцииране и по-нататъшната икономическа интеграция между ЕС и Молдова.
- В *Тунис* за напредъка по сключването на споразумение за оценка на съответствието допринесе широкомащабна операция за двустранен обмен (1,3 млн. EUR), съсредоточена върху хармонизирането и изграждането на капацитет в държавната администрация. На по-късен етап тя беше допълнена с по-голяма операция за секторна подкрепа (23 млн. EUR), съсредоточена върху качеството на инфраструктурата и помощта за предприятията.
- В *Украйна* в подкрепа на изпълнението на меморандума за разбирателство относно енергийното сътрудничество бяха започнати две секторни операции в сферата на

енергийната политика и енергийната ефективност/възобновяеми източници (145 млн. EUR). Те бяха допълнени от операции за двустранен обмен в областта на регулирането на пазара на електроенергия и газ.

- В региона на *Средиземноморието* с подкрепата на Комисията за инициативата „Хоризонт 2020“, възлизаща на над 13 млн. EUR, се изгражда капацитет, разработват се системи за мониторинг и се подготвят екологосъобразни инвестиционни проекти за ЕИБ и други финансови институции.

По механизма за инвестиции по линия на съседството се предоставя възвръщаемостна помощ, за да се насърчи отпускането на заеми от ЕИБ, ЕБВР и други европейски финансови институции в държавите партньори. Безвъзмездният принос от бюджета на ЕС възлиза на 185 млн. EUR за периода 2007—2009 г. Освен това държавите-членки допринесоха с 47 млн. EUR към доверителния фонд на механизма за инвестиции по линия на съседството. Тези средства допринесоха за отпускането на заеми в размер на 4,76 млрд. EUR за инвестиции, които ще способстват за напредъка на инициативите за регионално сътрудничество и ще дадат тласък на икономическия растеж. През периода 2004—2009 г. безвъзмездното финансиране в размер на 90 млн. EUR, предоставено чрез Евро-средиземноморския инструмент за подпомагане на инвестициите и партньорството (FEMIP), допринесе за това ЕИБ да отпусне още 10 млрд. EUR заем.

Средносрочният преглед на външния мандат на ЕИБ за периода 2007—2013 г. подчерта нуждата от увеличаване съгласуваността на политиките на ЕС с финансирането от ЕИБ. За тази цел Комисията предложи⁵ ЕИБ да осигури финансово покритие за три хоризонтални цели на високо равнище, а именно изменение на климата, социална и икономическа инфраструктура и развитие на местния частен сектор, включително МСП, и да изработи регионални оперативни насоки. С предложението на Комисията се разширява обхватът на финансирането от ЕИБ в рамките на съседството, а насоките ще спомогнат за по-добро съобразяване на дейностите на ЕИБ с политиките и за гарантиране на взаимно допълване със съответните мерки за помощ на ЕС. Комисията предложи също така да отдели допълнителни 2 млрд. EUR в рамките на мандата си в областта на изменението на климата, от които до 1 млрд. EUR биха могли да бъдат оползотворени в съседните държави.

В отговор на икономическата и финансова криза Комисията мобилизира и макрофинансова помощ в полза на *Армения, Грузия, Молдова и Украйна*.

→ Разпределените по държави средства от Европейския инструмент за съседство и партньорство сега отразяват по по-обективен и прозрачен начин степента, в която залегналите в европейската политика за съседство ценности са споделени в действителност. С рационализирането на целите на Инструмента за управление (за да се възнаградят напредъкът по реформите, свързани с управлението) Комисията възнамерява да **преразгледа функционирането на инструмента** от 2011 г. нататък, за да предостави по-целенасочена подкрепа за подобрене на управлението.

→ Комисията призовава Съвета да приеме предложението ѝ за изменение на член 23 от Регламента за Европейския инструмент за съседство и партньорство. Това ще доведе, *inter alia*, до наличието на допълнителни средства (35 млн. EUR годишно) за финансиране на FEMIP.

⁵ COM(2010) 174, 21.4.2010 г.

→ За да могат ЕС и неговите партньори да се възползват максимално от отварянето на пазарите и за да бъде това отваряне устойчиво, трябва да се помогне на икономиките на партньорите да станат по-жизнеспособни. Държавите партньори имат голям и все още неизползван потенциал за растеж, а като техен главен и — поради географската близост — очевиден търговски партньор ЕС има пряк интерес да подкрепя икономическото им развитие. Логиката, която свързваше развитието на вътрешния пазар с това на структурните фондове, се прилага и по отношение на нашето съседство и следва да бъде част от дискусиите по следващата финансова рамка.

3. МНОГОСТРАННИ ИНИЦИАТИВИ

В допълнение към двустранните развития, обобщени в предишния раздел, беше отбелязан сериозен напредък по многостранните рамки на съседството.

На юг започналото през 1995 г. **Евро-средиземноморско партньорство** спомогна за полагането на основите на зона на свободна търговия, която ще бъде напълно изградена до няколко години. Беше установено сътрудничество в широк кръг от области като гражданска защита, култура, младежки обмен и въпроси, свързани с половете. Неговият наследник, **Съюзът за Средиземноморието**, беше създаден през юли 2008 г. и даде нов тласък по следните три начина: а) задълбочавайки отношенията на ЕС със средиземноморските му партньори на политическо равнище; б) осигурявайки допълнителна съвместна отговорност посредством система за съпредседателство (един председател от страна на ЕС и един от страна на средиземноморския партньор), секретариат и постоянен съвместен комитет и в) конкретизирайки и популяризирайки взаимоотношенията посредством широкомащабни регионални и подрегионални проекти от значение за жителите на региона.

Предвид трудния политически контекст след конфликта в Газа напредъкът бе главно свързан със създаването на секретариат на Съюза за Средиземноморието, назначаването на генерален секретар през януари 2010 и приемането на статут през март. Със средства от бюджета на ЕС беше придвижено напред изпълнението на четири от шестте проекта.

Източното партньорство стартира през май 2009 г. в отговор на интереса на източните партньори да се доближат до ЕС и да създадат необходимите условия за ускоряване процеса на политическо асоцииране и по-нататъшна икономическа интеграция. Предимно двустранният фокус на Източното партньорство се допълва от многостранна работа за насърчаване на сътрудничеството, отворения диалог и обмена на добри практики и практически опит. Бяха създадени тематични платформи, насочени към четири основни области на интерес: демокрация, добро управление и стабилност; икономическа интеграция и сближаване със секторните политики на ЕС; енергийна сигурност; и контакти между хората. За четирите тематични платформи бяха приети работни програми за периода 2010-2011 г., бяха създадени няколко групи и беше одобрен общият план за редица водещи инициативи⁶.

Успоредно с това Европейският парламент предприе предварителни стъпки за създаването на **Парламентарна асамблея на ЕС и източните съседи (Евронест)**, а

⁶ В сферите на интегрираното управление на границите, подкрепата за малките и средните предприятия, енергийната ефективност, гражданската защита и управлението на околната среда.

Комитетът на регионите обяви намерението си да създаде **Местна и регионална асамблея за Източна Европа и Южен Кавказ**. През ноември 2009 г. Комисията, Председателството на Съвета и Европейският икономически и социален комитет организираха в Брюксел форум на гражданското общество към Източното партньорство, в който участваха над 200 представители на гражданското общество. През декември 2009 г. препоръките на форума бяха изложени от неговите представители на срещата на министрите от Източното партньорство.

Стартиралото през февруари 2008 г. **Черноморско взаимодействие** отразява нарастващия интерес на ЕС да насърчава регионалното сътрудничество около Черно море, тъй като две от държавите по неговото крайбрежие са вече и държави-членки на ЕС. Редица стартирали в миналото програми достигнаха пълното си развитие, а именно трансграничната програма за сътрудничество в черноморския басейн за периода 2007—2013 г. и проектът за черноморски преносни връзки (информационно общество).

Черноморските секторни партньорства бяха изготвени с държавите-членки на ЕС от региона (съответно Румъния, Гърция и България) и държавите партньори. Първото от тях, а именно партньорството за околната среда, стартира през първото полугодие на 2010 г. и работата по уточняване на подробностите по него продължава.

Комисията продължи да бъде активен участник в мрежата от регионални организации, работещи в региона на Черно море, в това число и организацията за черноморско икономическо сътрудничество (ЧИС), където Комисията е постоянен наблюдател от 2007 г. насам, и Комитета в защита на Черно море от замърсяване.

В допълнение към Съюза за Средиземноморието продължаващото изпълнение на съвместната стратегия Африка—ЕС и тясното сътрудническо между ЕС и северноафриканските държави в рамките на Стратегическото партньорство между ЕС и Африка допринасят за главните цели на европейската политика за съседство в съответните държави.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В средносрочен план се вижда, че въпреки трудната обстановка, ЕС е успял да изгради партньорства за реформи със своите съседи. Това е довело до осезаеми резултати от полза както за нашите партньори, така и за ЕС, макар че не винаги планираната политика и законодателството биват последвани от действително изпълнение.

В бъдеще ни очакват големи предизвикателства. Скоростта на напредъка се определя от степента, в която партньорите желаят да предприемат необходимите реформи, като беше постигнато повече в икономическата сфера, особено по отношение на търговското и регулаторното сближаване, отколкото в сферата на демократичното управление. Скоростта на напредъка зависи обаче и от ползите, които партньорите могат да очакват в разумни срокове. В тази връзка степента, с която ЕС е пожелал да се ангажира в партньорството, е имала и ще има значителен ефект.