



KOMISJA
EUROPEJSKA

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH I
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Strasburg, dnia 6.10.2015 r.
JOIN(2015) 33 final

wspólny dokument konsultacyjny
WSPÓLNY DOKUMENT KONSULTACYJNY

**W stronę nowego partnerstwa między Unią Europejską a państwami Afryki, Karaibów i
Pacyfiku po 2020 r.**

I. Wstęp: Cenione partnerstwo

Celem niniejszego dokumentu jest rozpoczęcie szeroko zakrojonych konsultacji społecznych dotyczących najważniejszych zagadnień związanych z partnerstwem i stosunkami między Unią Europejską (UE) a grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku¹ (AKP) po roku 2020. W tym kontekście ważne jest podsumowanie obecnej umowy o partnerstwie oraz zbadanie, na ile można ją wykorzystać w przyszłości i czy daje ona możliwość realizacji wspólnych interesów. Konieczny jest dogłębny przegląd założeń, na których opiera się partnerstwo, jego zakresu, instrumentów i metod działania. Wyniki przeglądu będą ważnym elementem analizy i jako takie przyczynią się do oceny obecnej umowy i do określenia strategii politycznej dotyczącej przyszłych stosunków.

Stosunki między UE a AKP mają długą historię, sięgającą okresu sprzed 1975 r. i pierwszej konwencji z Lomé. Konwencja ta była kontynuacją pierwszej konwencji z Jaunde z 1963 r. między ówczesną Europejską Wspólnotą Gospodarczą a byłymi koloniami niektórych państw członkowskich. Kolejne umowy o partnerstwie kształtowały stosunki do chwili obecnej.

Obecną umowę o partnerstwie AKP-WE podpisano dnia 23 czerwca 2000 r. w Kotonu w Beninie, stąd nazwa „umowa o partnerstwie z Kotonu” (umowa z Kotonu). Została ona dwukrotnie zmieniona: w 2005 r. i 2010 r., zgodnie z jej postanowieniami. Umowę z Kotonu zawarto na okres dwudziestu lat. Wygaśnie ona w dniu 29 lutego 2020 r. Jest to szerokie partnerstwo - obejmuje wymiar polityczny, współpracę gospodarczą i handlową, jak również współpracę na rzecz finansowania rozwoju. Jest ono finansowane głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), pozabudżetowego wieloletniego funduszu finansowanego z wkładów bezpośrednich od państw członkowskich UE, częściowo uzupełnione zewnętrznymi instrumentami finansowymi pochodzącymi z budżetu UE. Umowa z Kotonu jest prawnie wiążącym porozumieniem, które ustanawia wspólne instytucje oraz zapewnia ramy dialogu z każdym z jego sygnatariuszy. Należy zauważyć, że umowy z krajami AKP były przez wiele lat zasadniczym elementem polityki zewnętrznej UE.

Szybko zmieniający się kontekst

Tłem niniejszego przeglądu stosunków AKP-UE jest szybko zmieniający się i coraz bardziej wielobiegunowy świat. Siły rządzące globalną transformacją, która rozpoczęła się na początku lat 90-tych ubiegłego wieku, zmieniają oblicze świata coraz szybciej i bardziej zdecydowanie. Świat staje się coraz bardziej zaludniony, połączony, wzajemnie zależny, złożony i pełen nowych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. Nastąpiło znaczne zwiększenie i zróżnicowanie światowego handlu. Rosnące znaczenie gospodarcze i polityczne Azji najprawdopodobniej utrzyma się, a jednocześnie w Afryce i Ameryce Łacińskiej pojawiają się inne potęgi gospodarcze.

Zarówno UE, jak i państwa AKP są dziś inne niż dwa lata temu, a co za tym idzie zaszły również istotne zmiany w stosunkach między nimi. Grupa państw AKP liczy dziś 79 członków, a liczba państw członkowskich UE wzrosła do 28. Wspólnie obie te grupy

¹ Grupa państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku została utworzona na mocy porozumienia z Georgetown w 1975 r.

reprezentują większość państw w ramach Narodów Zjednoczonych, a ich ludność wynosi ogółem ok. 1,5 mld osób. Wzajemne stosunki dawno już wyszły poza kwestie współpracy handlowej i współpracy na rzecz rozwoju. Partnerstwo z trzema regionami wchodzącymi w skład grupy AKP zostało rozszerzone poza umowę z Kotonu, pozostając jednak z nią w synergii. Mowa tu o wspólnej strategii Afryka-UE², wspólnej strategii partnerstwa UE-Karaiby³ oraz strategii na rzecz zacieśnionego partnerstwa z wyspami Pacyfiku⁴. Zintensyfikowano również współpracę z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi, zwłaszcza w kwestiach gospodarczych i w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa. Zawarto umowy o partnerstwie gospodarczym, określające nowe ramy stosunków handlowych z grupami regionalnymi państw AKP.

Na szczepku międzynarodowym we wrześniu 2015 r. przyjęto nowe globalne ramy dotyczące celów zrównoważonego rozwoju i ich finansowania, w których podniesiono również zagadnienie powiązanych kwestii dotyczących eliminacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju. Ich podstawą jest nowe globalne partnerstwo, mobilizujące wszystkie sposoby wdrażania i wszystkie podmioty. Ramy te, które mają mieć powszechne zastosowanie do wszystkich krajów, odzwierciedlają radykalną zmianę perspektywy w zakresie rozwoju i wpłyną na przyszłość stosunków AKP-UE.

Sytuacja w zakresie wyników gospodarczych w grupie AKP jest zróżnicowana. Wszystkie państwa Karaibów, z wyjątkiem Haiti, są państwami o średnich lub wysokich dochodach, które jednak nadal muszą rozwiązać poważne problemy, w szczególności związane z podatnością na zewnętrzne zawirowania oraz klęski żywiołowe. Państwa Pacyfiku mają bardzo zróżnicowane ścieżki rozwoju gospodarczego i większość z nich napotyka poważne ograniczenia ze względu na swój rozmiar i położenie. Są one także narażone na problemy podobne do tych, z jakimi muszą radzić sobie państwa Karaibów. Afryka ogółem odnotowuje dobre wyniki gospodarcze i w większości krajów od dziesięciu lub więcej lat trwa wysoki nieprzerwany wzrost gospodarczy. Zwalczanie ubóstwa w państwach AKP posuwa się naprzód, co odzwierciedlają postępy w realizacji milenijnych celów rozwoju (MCR). Pozostają jednak nadal do rozwiązania poważne problemy w zakresie rozwoju społecznego, zwalczania ubóstwa i nierówności, które częściowo przerodziły się w otwarte konflikty, zwiększoną niestabilność, przedłużający się kryzys i wzrost przepływów migracyjnych na świecie. Ograniczone zostały powiązania z regionalnymi i globalnymi łańcuchami wartości, zwłaszcza w przypadku krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC).

² Opartej na wspólnej strategii Afryka-Europa przyjętej przez szefów państw i rządów podczas drugiego szczytu UE-Afryka w 2007 r. Obecny plan działania na lata 2014-2017 został zatwierdzony na 4. szczycie UE-Afryka w 2014 r.

³ W listopadzie 2012 r. Rada UE zatwierdziła wspólną strategię partnerstwa UE-Karaiby, która została opracowana na podstawie decyzji podjętej na szczycie UE-CARIFORUM, który odbył się w maju 2010 r. w Madrycie. Ministrowie CARIFORUM zatwierdzili nową strategię na dorocznej konferencji ministerialnej w listopadzie 2012 r.

⁴ COM(2006) 248 final

II. Wspólne wartości i interesy („co”)

Pierwotnie partnerstwo AKP-UE koncentrowało się na pomocy rozwojowej i kwestiach handlowych, odzwierciedlając relację darczyńca-odbiorca między stronami. Ponieważ okoliczności i relacja ta uległy zmianie, partnerstwo jest obecnie skoncentrowane na dążeniu do zaspokojenia wspólnych interesów. Podpisana w 2000 r. umowa z Kotonu znacząco wzmocniła filar polityczny partnerstwa poprzez uwzględnienie konkretnego dialogu politycznego z państwami i regionami AKP. Nie zdołała ona jednak zbliżyć UE i grupy AKP na tyle, aby występowały jako partnerzy na arenie międzynarodowej. Umowa z Kotonu obejmuje także wymiar pokoju i bezpieczeństwa, który najszybciej wykształcił się w partnerstwie Afryka-UE. Inne przejawy rozwoju tego wymiaru umowy to rozwijająca się współpraca w zakresie bezpieczeństwa obywateli z Karaibami oraz w zakresie zagrożeń klimatycznych i równości płci w regionie Pacyfiku. Zawarcie umów o partnerstwie gospodarczym z większością państw AKP zmieniło filar handlowy umowy z Kotonu w wielostronne stosunki z szeregiem grup regionalnych.

Przyszłe stosunki będą musiały zostać dostosowane do nowych realiów wielowymiarowego i wielostronnego partnerstwa. Mając na uwadze, że najlepsze wyniki osiąga się, gdy cele UE i AKP są naprawdę wspólne, zasadnicze znaczenie dla przyszłego rozwoju partnerstwa ma określenie ważnych wspólnych interesów i wartości. Kwestia ta wymaga dalszych konsultacji i refleksji, ale wstępnie można wymienić następujące najważniejsze wspólne interesy i wartości.

Wspólne globalne interesy w wielobiegunowym świecie

Solidne sojusze polityczne oparte na wspólnych interesach i wartościach stanowią podstawę udanej współpracy w kwestiach globalnych. Wspólny interes państw AKP i Unii Europejskiej leży w upowszechnianiu zrównoważonego zarządzania globalnymi dobrami publicznymi oraz dotyczy takich problemów jak zmiana klimatu oraz bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo dostaw wody i energii. Inne globalne wyzwania mające wpływ na UE i państwa AKP obejmują pokój i bezpieczeństwo (w tym terroryzm, ekstremizm i przestępczość międzynarodową), środowisko (przede wszystkim różnorodność biologiczną), migrację, zdrowie i kwestie finansowe (w tym międzynarodową architekturę finansową, przepływy finansowe i opodatkowanie).

Zmiana klimatu to doskonały przykład dziedziny, w której UE jest światowym liderem, a w której państwa AKP mają szczególny interes, ponieważ jej konsekwencje bardzo poważnie dotkną niektóre z nich. W grudniu tego roku ma zostać przyjęte nowe globalne porozumienie w sprawie zmiany klimatu. Aktywne zaangażowanie krajów AKP ma w tym względzie kluczowe znaczenie. Jednocześnie wiele państw AKP dysponuje dużym potencjałem w zakresie produkcji energii odnawialnej oraz rozwoju opartego na biotechnologii morza (tzw. „niebieski” wzrost), w których to obszarach konieczne będą znaczące inwestycje sektora prywatnego.

1. Na ile skutecznie partnerstwo stawia czoła globalnym wyzwaniom?

2. W kontekście nowych ram dotyczących celów zrównoważonego rozwoju i na odpowiednich forach międzynarodowych, co byłoby konieczne do osiągnięcia lepszych wyników w tym zakresie i do jakich globalnych wyzwań partnerstwo mogłoby w przyszłości wnieść największą wartość dodaną?

Prawa człowieka, demokracja i praworządność oraz dobre rządy

Przestrzeganie praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa, a także dobre rządy stanowią fundament partnerstwa AKP-UE. Wartości te są podstawowym warunkiem modelu zrównoważonego rozwoju. Osiągnięto pewne postępy, ale wiele problemów wciąż nie ma rozwiązania. W umowie z Kotonu przewidziano różne formy dialogu politycznego, w tym regularny dialog polityczny (art. 8), jak również pogłębiony dialog polityczny i rozpoczęcie konsultacji *ad hoc* w przypadku naruszenia zasadniczych elementów umowy (praw człowieka, zasad demokratycznych i państwa prawa) lub poważnych przypadków korupcji przez kraj partnerski. W tym kontekście umowa zawiera postanowienia dotyczące odpowiednich środków, mogących nawet w ostateczności polegać na zawieszeniu współpracy (art. 96-97). Od 2000 r. tego rodzaju konsultacje otwarto w 24 przypadkach, z których jeden dotyczył korupcji.

3. Czy dzięki mechanizmom przewidzianym w umowie z Kotonu (tj. dialog polityczny, wsparcie finansowe, odpowiednie środki, zawieszenie umowy) osiągnięto znaczące postępy w dziedzinie praw człowieka, demokracji, państwa prawa i dobrych rządów, w tym zwalczania korupcji? Czy przyszłe partnerstwo powinno osiągnąć więcej w tym względzie i w jaki sposób?

4. Czy zaangażowanie władz lokalnych i podmiotów niepaństwowych (tj. organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mediów), parlamentów narodowych, sądów i krajowych instytucji ds. praw człowieka w ramach partnerstwa jest wystarczające i przydatne do propagowania praw człowieka, demokracji i państwa prawa, jak również dobrych rządów? Czy ich wkład może być większy i w jaki sposób?

Pokój i bezpieczeństwo, walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną

Zgodnie z art. 11 umowy z Kotonu pokój i bezpieczeństwo są niezbędne do zrównoważonego rozwoju i wyeliminowania ubóstwa. Prawdziwa jest również odwrotna zależność: krajom niestabilnym lub dotkniętym konfliktem nie udaje się osiągnąć milenijnych celów rozwoju. Nasilają się międzypaństwowe konflikty zbrojne. Rozwiązywanie konfliktów i problemu niestabilności wymaga kompleksowego podejścia łączącego narzędzia dyplomacji, bezpieczeństwa i rozwoju, a także położenia nacisku na zapobieganie konfliktom oraz budowanie pokoju i państwowości. Powszechnie uważa się również, że do budowania pokoju i stabilności przyczynia się wsparcie dla procesów demokratycznych. Te właśnie kompleksowe kwestie stanowią nieodłączną część dialogu politycznego pomiędzy partnerami w ramach umowy z Kotonu. Ponadto UE i państwa AKP zmagają się w ostatnich latach z ponadregionalnymi zagrożeniami bezpieczeństwa związanymi z terroryzmem i brutalnym

ekstremizmem, wszelkimi formami nielegalnego handlu, w tym handlu ludźmi, bronią i narkotykami, a także z piractwem. Zagrożenia te potęguje duży wzrost liczby ludności w Afryce, w połączeniu z problemami takimi jak gwałtowna urbanizacja, utrzymująca się lub rosnąca nierówność oraz wysokie bezrobocie, zwłaszcza wśród młodzieży. Między wieloma z tych problemów istnieją międzykontynentalne powiązania i aby skutecznie je rozwiązać, UE i państwa AKP muszą spójnie zastosować różnorodne narzędzia.

5. Czy postanowienia umowy z Kotonu dotyczące pokoju i bezpieczeństwa są odpowiednie i użyteczne? Czy równowaga między zaangażowaniem regionalnym a zaangażowaniem w kwestie państw AKP przynosi zamierzone efekty?

6. Czy przyszłe partnerstwo powinno obejmować bardziej skuteczne wspólne działania w dziedzinie zapobiegania konfliktom, w tym system wczesnego ostrzegania i mediacji oraz budowanie pokoju i państwowości, a także w dziedzinie zwalczania transnarodowych zagrożeń dla bezpieczeństwa? Czy powinno to mieć miejsce w kontekście UE-AKP?

Zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy, inwestycje i handel

Promowanie **zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu** ma ogromne znaczenie dla długoterminowego rozwoju gospodarczego i zmniejszania ubóstwa, a także dla rozwiązania problemów demograficznych. Wynik ekonomiczny regionu AKP, mimo pewnych różnic dla poszczególnych krajów i okresów, jest niezwykle dobry. Przyczynił się on do stworzenia większych rynków krajowych i nowych możliwości gospodarczych. Z drugiej strony w wielu państwach AKP uprzemysłowienie, digitalizacja i różnorodność gospodarcza są ograniczone. Poziom ubóstwa i nierówności nie zmniejsza się w oczekiwanym stopniu, a niedostateczne zatrudnienie oraz rozmiar szarej strefy w gospodarce są nadal zbyt wysokie. Budowanie odporności najsłabszych warstw społeczeństwa nadal stanowi wyzwanie. Biorąc pod uwagę przewidywane podwojenie liczby ludności Afryki do 2050 r. oraz jej bogate zasoby naturalne, potencjał gospodarczy tego kontynentu jest w skali globalnej bardzo znaczący. Zrównoważona eksploatacja oceanów, w tym bogatych zasobów rybnych, akwakultury i złóż minerałów, może stworzyć istotne możliwości gospodarcze i inwestycyjne. Kraje takie jak Brazylia, Chiny i Indie zdobywają strategiczną pozycję w tych regionach; zwiększają swoją obecność, rozwijają stosunki w zakresie inwestycji i handlu oraz rozszerzają zakres współpracy.

7. Jak skuteczne było partnerstwo w zakresie promowania zrównoważonego rozwoju gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu?

8. Biorąc pod uwagę nowe ramy dotyczące celów zrównoważonego rozwoju, czy przyszłe partnerstwo powinno zrobić więcej w tym zakresie, a jeśli tak to co?

Utrzymanie **stabilności makroekonomicznej**, w tym stabilności systemu finansowego jest warunkiem wstępnym zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wiele państw AKP poprawiło swoje ramy makroekonomiczne w ostatnim dziesięcioleciu wysokich wskaźników wzrostu, co umożliwiło niektórym z nich uruchomienie większego

kapitału międzynarodowego i krajowego. Niedawny kryzys finansowo-gospodarczy uwypuklił negatywny wpływ niestabilności makroekonomicznej na poziom życia i jej inne skutki uboczne. Jest to szczególnie istotne w kontekście coraz większej liczby globalnych powiązań gospodarczych i finansowych między wieloma krajami o gospodarkach wschodzących i związanymi z nimi rynkami finansowymi.

Pomimo utrzymującego się wzrostu i bogatych zasobów naturalnych wiele krajów nie jest w stanie pobierać dochodów wewnętrznych, które są konieczne dla zrównoważonego rozwoju. Ustanowienie sprawiedliwych i skutecznych systemów podatkowych i organów poboru stanowi podstawę stabilnych dochodów. Nadal jednak konieczne jest rozwiązanie takich zasadniczych problemów jak unikanie opodatkowania, uchylanie się od opodatkowania i nielegalne przepływy finansowe.

9. Jaka jest skuteczność partnerstwa we wspieraniu stabilności makroekonomicznej i finansowej? W jakich dziedzinach współpraca AKP-UE w zakresie stabilności makroekonomicznej i finansowej mogłaby wnieść wartość dodaną?

10. Jaka jest skuteczność partnerstwa w doskonaleniu pobierania dochodów wewnętrznych, promowaniu sprawiedliwych i skutecznych systemów podatkowych i zwalczaniu nielegalnych przepływów finansowych? Czy ściślejsza współpraca AKP-UE w tych kwestiach wniosłaby wartość dodaną i większą skuteczność?

Coraz powszechniejsze jest przekonanie, że **zaangażowanie sektora prywatnego** oraz społecznych, tradycyjnych i spółdzielczych form gospodarki ma znaczny potencjał w kontekście zrównoważonego rozwoju i ograniczania ubóstwa. Prywatne przepływy finansowe, jak przekazy emigrantów, inwestycje zagraniczne i finansowanie od inwestorów instytucjonalnych, już teraz są większe niż wszystkie zasoby publiczne łącznie. Aby w pełni wykorzystać potencjał sektora prywatnego, konieczne jest stworzenie warunków dla prywatnej inicjatywy, handlu i finansów, dla zrównoważonych inwestycji i tworzenia godnych miejsc pracy oraz przeniesienie działań nieformalnych do sektora formalnego. Wymaga to również znacznego zaangażowania przedsiębiorstw w roli katalizatora inwestycji z sektora prywatnego w obszarach, gdzie istnieją luki rynkowe, i do prowadzenia przez nie odpowiedzialnych praktyk w ramach ich podstawowych strategii biznesowych.

Oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) może odblokować finansowanie prywatne na rzecz zrównoważonego rozwoju. W tym celu opracowano nowe instrumenty, takie jak łączenie, instrumenty dłużne i inwestycje kapitałowe oraz inne innowacyjne formy finansowania, w szczególności w zakresie infrastruktury transportowej i energetycznej. Zrównoważony sektor energii jest kluczowy dla zrównoważonego rozwoju.

Sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych może przyczynić się do skokowego przyspieszenia rozwoju, zmniejszenia przepaści cyfrowej i rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy, tak jak dzieje się to dzięki innowacjom naukowym i technologicznym w wielu obszarach.

Szczególną uwagę należy poświęcić **sektorowi rolnemu i hodowli zwierząt**, w którym w wielu gospodarkach państw AKP zatrudniona jest większość populacji. Z tego względu sektor ten ma istotny efekt mnożnikowy w zakresie wzrostu i zatrudnienia, a także ograniczenia ubóstwa na obszarach wiejskich. Rozwój sektora rolnego stoi jednak przed poważnymi wyzwaniami, takimi jak zmiana klimatu, niestabilność cen i spełnienie norm handlowych np. w obszarze bezpieczeństwa żywności.

11. Czy partnerstwo było w stanie znacząco przyczynić się do zmobilizowania sektora prywatnego i przyciągnięcia bezpośrednich inwestycji zagranicznych?

12. Jak można lepiej wykorzystać potencjał sektora prywatnego UE i AKP? Jaki powinien być główny cel współpracy sektora prywatnego UE i AKP po wygaśnięciu umowy z Kotonu i jaką rolę może odegrać ODA?

13. Jakie są w tym kontekście możliwości nowej gospodarki cyfrowej?

14. W jakim stopniu partnerstwo przyczyniło się do zwiększenia rozwoju rolnictwa i handlu?

Handel i włączenie państw AKP do gospodarki światowej mają ogromny potencjał wpływu na zrównoważony rozwój. Na szczeblu międzynarodowym dąhańska runda w sprawie liberalizacji handlu utknęła w martwym punkcie. W ostatnim dziesięcioleciu AKP jako całość utrzymała nadwyżkę handlową z UE a UE nadal jest głównym partnerem handlowym i inwestycyjnym większości państw AKP. Jednak dywersyfikacja handlu i handel między państwami AKP są ograniczone. Gospodarki wschodzące szybko zwiększają swoją obecność. Stosunki handlowe AKP-UE w ramach umowy z Kotonu zyskały nowe podstawy wraz z negocjacjami w sprawie wzajemnych – ale asymetrycznych – umów o partnerstwie gospodarczym z większością państw AKP. Umowy te są w pełni zgodne z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Umowa z Kotonu pozostaje umową ramową dla umów o partnerstwie gospodarczym, które odnoszą się do celów i głównych elementów tej umowy. Poza zdefiniowaniem umów o partnerstwie gospodarczym jako nowych umów gospodarczych AKP-UE, umowa z Kotonu zawiera również postanowienia dotyczące współpracy, w tym w zakresie handlu usługami oraz dziedzinach związanych z handlem, które dotyczą wszystkich państw AKP. W przypadku państw AKP, które nie zawarły umowy o partnerstwie gospodarczym, handel z UE jest regulowany na mocy ogólnego systemu preferencji taryfowych, w tym inicjatywy „wszystko oprócz broni” na rzecz krajów najsłabiej rozwiniętych, lub zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania (kraje o wyższym średnim dochodzie i powyżej).

15. Jak preferencje handlowe partnerstwa przyczyniły się do włączenia krajów AKP do gospodarki światowej i do jej celów rozwoju?

16. Czy po wygaśnięciu umowy z Kotonu nadal będzie istnieć potrzeba szczególnych przepisów dotyczących współpracy handlowej, uwzględniających również te kraje AKP, które nie podpisały umów o partnerstwie gospodarczym? Jeśli tak, co mogłyby/powinny one obejmować?

Rozwój społeczny

Świat stoi dziś przed kluczowymi, wzajemnie powiązanymi wyzwaniami związanymi z eliminacją ubóstwa, która to kwestia ma ogromne znaczenie w kontekście umowy z Kotonu i jest głównym celem współpracy na rzecz rozwoju zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz osiągnięciem zrównoważonego rozwoju w jego trzech płaszczyznach. Widoczne są postępy na drodze do eliminacji ubóstwa, ale wyniki znacznie różnią się w zależności od regionu i kraju. W wielu krajach utrzymują się różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn, a przemoc wobec kobiet i dziewczynek nadal utrudnia wysiłki na rzecz osiągnięcia wszystkich celów.

Powtarzające się kryzysy i niestabilność, a także różnorodne możliwe wstrząsy zewnętrzne są nadal nieodłącznymi czynnikami niweczącymi lub cofającymi osiągnięcia w dziedzinie rozwoju. W związku z tym silniej powiązano pomoc rozwojową z pomocą humanitarną. Podatni na zagrożenia są nie tylko najbiedniejsi, lecz również osoby narażone na ryzyko ubóstwa. Nawet nowe klasy średnie w krajach wschodzących są podatne na zagrożenia. Konieczne jest wzmocnienie odporności tych grup. Ponadto na całym świecie rosną nierówności w zakresie majątku i dochodów. Zachodzi negatywna zależność między nierównościami (w dochodach, w dostępie do świadczeń zdrowotnych i socjalnych, w traktowaniu kobiet i mężczyzn, między grupami) a rozwojem społecznym, co podważa spójność społeczną i przyczynia się do niestabilności politycznej i niepokoju. Aby uniknąć pogorszenia sytuacji i utrzymać postęp, konieczne jest rozwiązanie szybko zwiększających się problemów takich jak zmiana klimatu, duży wzrost liczby ludności, bezrobocie wśród młodzieży, urbanizacja, migracja i mobilność. Spójność polityki na wszystkich szczeblach będzie zatem niezbędna do wspierania zrównoważonego rozwoju społecznego.

17. Czy partnerstwo zrealizowało swój cel w zakresie rozwoju społecznego w skuteczny i efektywny sposób, w szczególności w zakresie wyeliminowania ubóstwa, a także równości płci i upodmiotowienia kobiet? W jaki sposób można to poprawić?

18. Biorąc pod uwagę nowe ramy celów zrównoważonego rozwoju, jakie są główne wyzwania związane z rozwojem społecznym, na których powinno się skupić przyszłe partnerstwo?

Migracja i mobilność

Migracja i mobilność są niezwykle ważne, zarówno w obrębie państw AKP i w Unii, jak i pomiędzy nimi. Do kwestii związanych z migracją UE stosuje podejście wszechstronne.

Konieczne jest rozwiązanie problemów związanych z nielegalną migracją, jak również zajęcie się przyczynami migracji, do których należą ubóstwo, konflikty, presja demograficzna, problemy związane z klimatem i środowiskiem, naruszenia praw człowieka, podstawowych wolności i praworządności, a także brak możliwości znalezienia godnej pracy i brak podstawowych systemów ochrony socjalnej. Ze względu na wyjątkową skalę przymusowych wysiedleń, systematyczne poruszanie tej kwestii również z perspektywy rozwojowej, obok perspektywy pomocy humanitarnej, ma kluczowe znaczenie.

Równie ważne jest wspieranie państw trzecich w ich wysiłkach zmierzających do opracowania skutecznej polityki migracyjnej. Należy wykorzystać możliwości, jakie daje migracja poprzez zwiększenie legalnej migracji i mobilności, zwłaszcza w celach edukacyjnych, naukowych, kulturalnych, szkoleniowych i zawodowych, które mają pozytywny wpływ na gospodarkę i społeczeństwa.

Art. 13 umowy z Kotonu przewiduje dialog AKP-UE na temat migracji, który jest w toku. Szczególnie ważne jest skuteczniejsze przeciwdziałanie nielegalnej migracji, w tym walka z siatkami przestępczymi oraz przeprowadzanie powrotów i readmisji osób bez prawa pobytu w UE. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie ochrony uchodźców i osób ubiegających się o azyl, ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie wrażliwych.

19. Czy partnerstwo jest użytecznym narzędziem omawiania problemów migracji i czy ma ono pozytywny wpływ na tę kwestię? Czy art. 13 umowy z Kotonu został w pełni zastosowany?

20. Czy przyszłe partnerstwo powinno zrobić więcej w tym zakresie, i na których aspektach należy skupić szczególną uwagę (legalna migracja i mobilność, zajęcie się przyczynami migracji, powroty i readmisja, zwalczanie handlu ludźmi i przemytu ludzi, ochrona międzynarodowa)?

III. W stronę bardziej skutecznego partnerstwa („jak”)

Niniejsza część oparta jest na wnioskach wyciągniętych z długotrwałych stosunków AKP-UE, a zwłaszcza z wykonania umowy z Kotonu. Przedstawione tu pytania zmierzają do zbadania, w jaki sposób partnerstwo może stać się bardziej skutecznym narzędziem promowania interesów UE i AKP.

Silniejsze związki polityczne

Umowa z Kotonu zapewnia silne ramy wspólnych podstawowych zasad, które zapisano w prawnie wiążącej umowie. Stanowi ona podstawę współpracy z członkami grupy państw AKP jako całości oraz z każdym krajem lub (sub)regionem oddzielnie. Jej wykonanie opiera się na szerokim dialogu politycznym odbywającym się na różnych poziomach - zarówno krajowym, jak i regionalnym - a także za pośrednictwem wspólnych instytucji AKP-UE. Państwa członkowskie UE są stroną umowy z Kotonu, co oznacza, że ich stosunki dwustronne z państwami AKP również są kształtowane tą umową.

21. Na ile skuteczny jest dialog polityczny i na jakim poziomie ta skuteczność jest największa: na szczeblu krajowym, regionalnym czy w ramach wspólnych instytucji AKP-UE? Czy zakres dialogu politycznego powinien zostać rozszerzony czy zawężony?

22. Czy większe zaangażowanie państw członkowskich UE, włączających swoje dwustronne strategie polityczne i instrumenty do dialogu politycznego na szczeblu krajowym, zwiększyłoby skuteczność i efektywność dialogu?

23. Czy fakt, że umowa jest prawnie wiążąca znacząco przyczynia się do jej wdrażania w porównaniu z innymi partnerstwami regionalnymi opartymi na deklaracjach politycznych?

Spójność zakresu geograficznego

Wraz z upływem czasu geograficzny zakres partnerstwa AKP-UE znacząco się rozszerzył. Dla zachowania spójności i skuteczności współpracy interesujące mogłoby się okazać włączenie do nadrzędnych ram innych państw z podobnymi wyzwaniem. Umocnienie afrykańskiego programu kontynentalnego doprowadziło w 2007 r. do ustanowienia partnerstwa UE-Afryka. Obejmuje ono również kraje Afryki Północnej, które nie są umawiającymi się stronami umowy z Kotonu. Republika Południowej Afryki jest umawiającą się stroną tej umowy, ale nie wszystkie postanowienia mają do niej zastosowanie. Większość najsłabiej rozwiniętych krajów świata należy do grupy państw AKP i przejście na bardziej „uniwersalny program” celów zrównoważonego rozwoju wpisuje się w ujednolicone podejście do tej grupy. W tym kontekście należy również uwzględnić obecny zakres geograficzny i rozważyć, czy korzystny dla obu stron byłby szerszy zakres partnerstwa na szczeblu AKP w połączeniu z większą obecnością regionalną. Jedną z kluczowych kwestii, które należy zbadać, jest równowaga i podział pracy między stosunkami UE z państwami AKP jako całością a jej stosunkami z grupami regionalnymi wchodzącymi w skład grupy AKP. Kontekst regionalny może w niektórych przypadkach wymagać uwzględnienia sąsiadujących krajów nienależących do AKP. Na przykład państwa Karaibów są członkami Wspólnoty Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów.

24. Czy przyszłe ramy mogłyby zostać z pożytkiem otwarte dla krajów innych niż obecne państwa AKP? Których krajów?

25. Jakiego rodzaju ramy powinny regulować stosunki między UE i AKP? W jaki sposób następne ramy AKP-UE mogą odnieść się do nowszych regionalnych partnerstw UE z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku? Czy przyszłe ramy AKP-UE mogłyby obejmować oddzielne partnerstwa z partnerami regionalnymi?

26. Czy istnieje możliwość włączenia bardziej ustrukturyzowanych stosunków z Azją, Ameryką Łacińską, Bliskim Wschodem i Afryką Północną?

Współpraca bardziej dostosowana do grup krajów o podobnym poziomie rozwoju

Aby pomoc rozwojowa UE docierała tam, gdzie jest najbardziej potrzebna i gdzie ma największy wpływ na likwidację ubóstwa, UE wzmocniła niedawno stosowanie zasady zróżnicowania. W związku z tym w przypadku kilku krajów partnerskich UE właśnie kończy się okres korzystania przez nie z dwustronnej pomocy rozwojowej. Ostatnie dwa dziesięciolecia pokazały, że w grupie państw AKP występuje coraz większa różnorodność modeli rozwoju, w szczególności między dynamicznie rozwijającymi się krajami o średnim dochodzie a krajami najsłabiej rozwiniętymi i niestabilnymi. Około połowa z 79 państw AKP należy obecnie nadal do krajów najsłabiej rozwiniętych, a tylko niektóre z nich osiągnęły status krajów o średnim niższym dochodzie (11 państw), wyższym średnim dochodzie (23) lub wysokim dochodzie (4). Biorąc pod uwagę tę tendencję, w przypadku bardziej rozwiniętych państw AKP należy rozważyć zakończenie korzystania przez nie z dwustronnej pomocy rozwojowej. W obrębie poszczególnych krajów nadal występuje wysoki poziom nierówności i ubóstwa, również w krajach należących do wyższych kategorii gospodarczych.

Ponieważ w zależności od etapu rozwoju różni partnerzy AKP stoją w obliczu różnych wyzwań, konieczne są lepiej dostosowane formy współpracy, np. poprzez pomoc techniczną lub transfer wiedzy i badań, umożliwiające wspólne tworzenie i opracowywanie rozwiązań.

27. Czy obecny system przydziału środków rozwojowych, oparty na potrzebach i zdolnościach, jak również wynikach, jest wystarczający do kierowania funduszy do tych krajów, w których można wywrzeć największy wpływ? Czy w kontekście alokacji zasobów należy nadal priorytetowo traktować kraje najbardziej potrzebujące, w tym państwa niestabilne?

28. Jakiego rodzaju współpraca mogłaby przyczynić się do pokrycia potrzeb bardziej rozwiniętych krajów AKP w celu osiągnięcia przez nie bardziej zrównoważonego i trwałego wzrostu?

Zacieśnianie stosunków z kluczowymi podmiotami

Umowa z Kotonu zapewnia ramy szerokich i powszechnych stosunków wykraczających poza rządy krajowe, poprzez uznanie roli, jaką w rozwoju odgrywają parlamenty, władze lokalne i podmioty niepaństwowe (społeczeństwo obywatelskie, sektor prywatny, związki zawodowe). Sformalizowała ona rolę tych podmiotów zarówno w trakcie prowadzenia dialogu politycznego, jak i podczas programowania i wdrażania programów współpracy. Ich rzeczywiste zaangażowanie jest jednak nadal ograniczone, a ich potencjał nie jest w pełni wykorzystywany.

29. Czy obecny model zaangażowania zainteresowanych stron przyczynił się do skutecznej realizacji celów partnerstwa? Które podmioty mogłyby odegrać bardziej znaczącą rolę w realizacji partnerstwa? W jaki sposób można to uwzględnić?

30. Co można zrobić, by promować skuteczne i efektywne zaangażowanie w partnerstwo sektora prywatnego, zarówno międzynarodowego, jak i krajowego, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych oraz organów lokalnych?

Zaobserwowano dużą aktywność kilku nowych podmiotów w regionie AKP w dziedzinach gospodarki i rozwoju. Są to gospodarki wschodzące, takie jak Brazylia, Chiny, Indie czy Indonezja, jak również państwa arabskie rejonu Zatoki Perskiej i prywatne fundacje. Należy również dodać, że niektóre kraje AKP, mimo że nadal stoją w obliczu poważnych wyzwań w zakresie rozwoju, mają obecnie większy DNB na mieszkańca niż niektóre państwa członkowskie UE. Niektóre z nich same udzielają pomocy rozwojowej innym państwom AKP.

31. Czy partnerstwo powinno być otwarte dla nowych podmiotów, o których mowa powyżej?

32. Jeżeli tak, to czy należy rozważyć możliwość otwarcia partnerstwa dla „członków stowarzyszonych” lub „obserwatorów”?

33. Jak nowe ramy mogłyby wspierać współpracę trójstronną oraz współpracę południe-południe, w tym zwiększone zaangażowanie państw AKP jako podmiotów rozwoju na rzecz innych krajów AKP?

Uproszczenie struktury instytucjonalnej i funkcjonowania partnerstwa

W trakcie rozważań nad kształtem partnerstwa należy również wziąć pod uwagę strukturę instytucjonalną oraz funkcjonowanie i dążyć do zwiększenia efektywności procesu decyzyjnego na odpowiednim poziomie. Na przestrzeni lat powołano wiele wspólnych instytucji, w tym również instytucji utworzonych na podstawie umów o partnerstwie gospodarczym. Przegląd powinien także uwzględnić fakt, że instytucje takie jak Unia Afrykańska oraz organizacje regionalne w Afryce, na Karaibach (CARIFORUM) oraz w regionie Pacyfiku (Forum Wysp Pacyfiku) umocniły swoją pozycję na arenie światowej, w szczególności w zakresie stosunków z UE.

34. Czy wspólna struktura instytucjonalna (z udziałem Rady Ministrów AKP-UE, Komitetu Ambasadorów AKP-UE oraz Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego) okazała się skuteczna w omawianiu i promowaniu wspólnych poglądów i interesów oraz w dostarczaniu wskazówek politycznych i impulsu do działania partnerstwu AKP-UE oraz w zakresie realizacji umowy z Kotonu?

35. Jaka jest wartość dodana wspólnych instytucji AKP-UE w porównaniu z nowymi ramami regionalnymi i regionalnymi ramami dialogu i współpracy wspólnoty gospodarczej?

36. Jakie rozwiązania instytucjonalne byłyby najskuteczniejsze do celów rozwiązywania wspólnych problemów i promowania wspólnych interesów?

37. Czy od państw AKP należy wymagać większego samofinansowania obecnego układu (funkcjonowania wspólnych instytucji AKP-UE i Sekretariatu AKP)?

Lepiej dostosowane i bardziej elastyczne narzędzia i metody współpracy w zakresie rozwoju

Narzędzia i metody współpracy służą wcieleniu zasad umowy z Kotonu dotyczących nacisku na wyniki, partnerstwa i samoodpowiedzialności. W związku z tym przewidziano, że strony wspólnie odpowiadają za programowanie i realizację EFR. Opracowano procedury i systemy umożliwiające samoodpowiedzialność i dostosowanie do polityk rządowych, z dużym naciskiem na stanowisko urzędnika zatwierdzającego (krajowego/regionalnego/wewnętrznego urzędnika zatwierdzającego AKP). Krajowy urzędnik zatwierdzający jest wyższym rangą urzędnikiem rządowym wyznaczonym przez rząd każdego państwa AKP do reprezentowania go i podejmowania działań w ramach wspólnej odpowiedzialności za wszystkie operacje finansowane z EFR. Dzięki temu organizacja rządowa/regionalna może wziąć na siebie pełną samoodpowiedzialność. Z przeprowadzonych ocen wynika jednak, że rozwiązanie to nie zawsze prowadzi do oczekiwanego skutecznego dialogu sektorowego i sprawnego wdrażania i niekiedy wymaga aktualizacji.

EFR jest wdrażany za pomocą programów krajowych, regionalnych i programów współpracy między państwami AKP. Obejmuje on również specjalne i elastyczne środki na rozwój i interwencje humanitarne w przypadku sytuacji wyjątkowych i nieprzewidzianych wydarzeń.

Ponadto państwa partnerskie AKP korzystają w ramach budżetu Unii z programu panafrkańskiego lub programów tematycznych finansowanych w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju⁵. Liczne projekty w państwach AKP są również finansowane z Instrumentu na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju⁶ oraz Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka⁷. Ta mnogość instrumentów spowodowała problemy w zakresie koncentracji, komplementarności i koordynacji pomocy rozwojowej UE. Rozszerzenie wspólnego planowania pomocy UE i państw członkowskich ma na celu zwiększenie oddziaływania i skuteczności pomocy UE.

38. Czy specjalny instrument finansowy wspierający partnerstwo AKP-UE niesie ze sobą wartość dodaną? Jeżeli tak, jakie są tego powody i jak różniłby się on od innych instrumentów zewnętrznego finansowania finansowanych z budżetu ogólnego Unii? Czy byłoby to wystarczająco elastyczne narzędzie, zwłaszcza w celu zaradzenia sytuacjom kryzysowym? Czy instrument ten może mieć inne zastosowania?

39. Jaka jest wartość dodana systemu współzarządzania EFR, przewidującego udział władz krajowych w planowaniu i zarządzaniu programami pomocowymi, w porównaniu z innymi unijnymi instrumentami współpracy w innych krajach?

40. Czy obecna forma procesu programowania i realizacji działań prowadzi do realnej samoodpowiedzialności beneficjentów? Co można poprawić? W jaki sposób UE i państwa członkowskie mogą zwiększyć wpływ wspólnego programowania?

W zakresie wdrażania współpraca UE przyjmuje różne formy, począwszy od podejścia opartego na projektach do wsparcia budżetowego. Od niedawna wzrosło wykorzystanie działań łączonych oraz pojawiły się fundusze powiernicze UE. Stosuje się także delegowaną współpracę z unijnymi agencjami rozwoju i agencjami międzynarodowymi. Rozważając nowe partnerstwo, należy zastanowić się nad odpowiednią kombinacją metod wdrażania (w tym nad udzielaniem pożyczek zamiast dotacji lub udzielaniem gwarancji na inwestycje), jak również wzmocnić środowisko sprzyjające efektywnej i skutecznej kontroli finansowej i rozliczalności.

W wielu państwach AKP zmniejszyło się względne znaczenie pomocy rozwojowej dla dochodu narodowego brutto. Narzędzia współpracy finansowej muszą więc ewoluować w taki sposób, aby unijne środki pomocy rozwojowej mogły jak najbardziej efektywnie przyczynić się do osiągnięcia ogólnego celu współpracy na rzecz rozwoju. Można uwzględnić synergię z

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014-2020.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowy na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka na Świecie.

innymi źródłami finansowania, mobilizację innych sposobów wdrażania (w tym prywatnych inicjatyw i inwestycji prywatnych) lub nowe instrumenty, np. współpracę partnerską⁸ lub TAIEX⁹ w dziedzinie transferu wiedzy.

41. Czy różnorodne istniejące instrumenty odpowiednio wspierają wspólne wartości i interesy UE i AKP oraz czy istnieją w tym systemie luki, które należy wyeliminować? Jak oceniają Państwo efektywność i skuteczność różnych sposobów wdrażania?

42. Czy od państw AKP należy wymagać większego samofinansowania w odniesieniu do działań mających na celu zapewnienie samoodpowiedzialności? Czy miałyby to zastosowanie do wszystkich państw? Na jakich zasadach powinno się to opierać?

43. Jak można lepiej wykorzystać wiedzę fachową UE i jej państw członkowskich, szczególnie w krajach o średnim dochodzie?

⁸ Sposób łączenia wiedzy specjalistycznej sektora publicznego państw członkowskich UE i krajów będących beneficjentami w celu zacieśnienia współpracy.

⁹ TAIEX to instrument Komisji Europejskiej służący pomocy technicznej i wymianie informacji, wykorzystywany w państwach objętych procesem rozszerzenia i polityką sąsiedztwa. Wspiera on organy administracji publicznej w zakresie dostosowania, stosowania i egzekwowania przepisów UE i ułatwia dzielenie się najlepszymi praktykami UE.