COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 15.5.2024
COM(2024) 208 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind evaluarea instrumentelor de finanțare externă ale Uniunii Europene pentru cadrele financiare multianuale 2014-2020 și 2021-2027

{SWD(2024) 133 final}

Cuprins

1. Context 2
2. Evaluare 4
3. Concluzii 6

1. Context

Obiectivul general al acestei evaluări este să analizeze dacă actualele instrumente de finanțare externă (IFE) sunt mai potrivite scopului și facilitează o mai bună implicare a UE în cooperarea externă decât cele anterioare. Obiectivele specifice constau în a evalua performanța IFE în ceea ce privește valoarea adăugată europeană, eficacitatea, eficiența, impactul, flexibilitatea și capacitatea de a răspunde la evoluția priorităților politice și de politică, posibilitățile de simplificare, coerența, sinergiile și relevanța continuă a obiectivelor IFE. În plus, utilizarea și funcționarea garanției pentru acțiunea externă, inclusiv a sumei maxime a acesteia, sunt, de asemenea, evaluate din punctul de vedere al adiționalității și al contribuției lor la obiectivele și rezultatele generale.

Următoarele IFE fac obiectul acestei evaluări:

CFM 2021-2027

- Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală" (IVCDCI – Europa globală), inclusiv componenta acestuia aferentă Fondului european pentru dezvoltare durabilă+/Garanția pentru acțiunea externă (FEDD +/EAG), precum și Regulamentul delegat al Comisiei de completare a Regulamentului privind IVCDCI – „Europa globală"[1],
- Instrumentul de asistență pentru preaderare III (IPA III)[2], precum și Regulamentul delegat al Comisiei de completare a Regulamentului IPA III[3] și Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei privind normele specifice pentru punerea în aplicare a IPA III[4]
- Instrumentul european pentru cooperare internațională în materie de securitate nucleară (ICSN)[5],
- Decizia privind asocierea peste mări, inclusiv Groenlanda (DOAG)[6].

CFM 2014-2020

- Instrumentul de finanțare a cooperării pentru dezvoltare (ICD)[7]

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] IPA III: Instrumentul de asistență pentru preaderare (2021-2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj
[5] Regulamentul – 2021/948 – RO – EUR-Lex (europa.eu)
[6] Decizia - 2021/1764 - RO - EUR-Lex (europa.eu)
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32014R0233

- Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO)[8]
- Instrumentul european de vecinătate (IEV)[9],
- Instrumentul care contribuie la stabilitate și pace (IcSP)[10],
- Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA)[11],
- Instrumentul de parteneriat pentru cooperarea cu țările terțe[12],
- Decizia de asociere peste mări[13],
- Decizia privind Groenlanda[14],
- Fondul european pentru dezvoltare durabilă (FEDD)[15],
- Regulamentul comun de punere în aplicare de stabilire a normelor și procedurilor comune pentru punerea în aplicare a instrumentelor Uniunii pentru finanțarea acțiunii externe[16],
- Cel de al 11-lea Fond european de dezvoltare (FED), care, deși nu este un instrument bugetar al UE, face, de asemenea, obiectul evaluării[17].

Această evaluare este efectuată în conformitate cu articolul 42 alineatul (2) din Regulamentul privind IVCDCI – „Europa globală”, cu articolul 13 alineatul (6) din Regulamentul IPA III, cu articolul 81 din DOAG și cu articolul 14 alineatul (1) din ICSN. Raportul cuprinde evaluarea finală a IFE aferente cadrului financiar multianual (CFM) 2014-2020 și dezvoltă constatările acesteia.

Evaluarea IFE aferente CFM 2014-2020 acoperă perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2014 și 31 decembrie 2020. În ceea ce privește IFE aferente CFM 2021-2027, evaluarea acoperă perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2021 și 31 decembrie 2022.

Domeniul de aplicare geografic al evaluării corespunde celui menționat în actele legislative care fac obiectul evaluării.

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235
[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=EN
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=EN
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32014R0231
[12] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=EN
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32014D0137
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32017R1601
[16] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32014R0236
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32015R0322

Prezentul raport redă concluziile formulate de Comisie în urma evaluării prezentate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.

2. Evaluare

- **Eficacitatea și eficiența**

Stadiul actual al punerii în aplicare a IFE indică faptul că acestea sunt pe calea cea bună pentru a realiza obiectivele pe care se preconiza că le vor îndeplini la momentul adoptării lor, iar aceste obiective continuă să fie relevante.

IVCDCI – Europa globală a abordat natura fragmentată a arhitecturii anterioare prin fuzionarea mai multor IFE din CFM anterior. De asemenea, instrumentul a integrat cel de al 11-lea FED, finanțat din afara bugetului UE și destinat țărilor din Africa Subsahariană, zona Caraibilor și Pacific. Pe lângă alte regiuni, IVCDCI – Europa globală acoperă și vecinătatea, păstrându-și în același timp particularitățile.

IPA III reprezintă o tranziție către o abordare bazată mai mult pe politici și mai adaptabilă, în comparație cu predecesorii săi. Acesta a evoluat de la un instrument sectorial la un instrument mai cuprinzător, axat în primul rând pe politici. În plus, IPA III reflectă prioritățile UE și evoluțiile în materie de politici europene în ceea ce privește pregătirea beneficiarilor pentru viitoarea aderare la Uniune. IPA III și-a dovedit eficacitatea în ceea ce privește promovarea dezvoltării socioeconomice și mobilizarea investițiilor necesare în cadrul Planului economic și de investiții, însă este necesar să se accelereze și mai mult convergența cu UE.

În ceea ce privește eficiența resurselor UE, integrarea FEDD+ în IVCDCI – Europa globală și în IPA III permite utilizarea sporită a resurselor financiare publice limitate ale UE ca pârghie pentru investițiile publice și private.

În urma concluziilor evaluării la jumătatea perioadei din 2017, IFE actuale includ caracteristici de flexibilitate, care și-au dovedit relevanța ca răspuns la pandemia de COVID-19 și la războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei.

În cadrul IPA III, absența unor pachete financiare prestabilite la nivel de țară a permis o mai mare flexibilitate în programarea asistenței în funcție de nevoile urgente și în continuă evoluție.

- **Coerența**

IVCDCI – Europa globală se bazează pe principiul „geografizării”, adică pe punerea în aplicare a instrumentului în principal prin intermediul programelor geografice, care vor urma să fie completate prin programe tematice și acțiuni de răspuns rapid. Acest lucru a clarificat legătura dintre acțiunile geografice, cele tematice și cele de răspuns rapid, sporind astfel coerența și influența geopolitică și abordând problemele generate de suprapunerile dintre numeroasele IFE pentru perioada 2014-2020. Aplicarea logicii geografizării a îmbunătățit cooperarea UE atât cu actorii de la nivel național, cât și cu cei de la nivel regional și a condus la o abordare mai bine direcționată. Integrarea FEDD+ în IVCDCI – Europa globală a sporit coerența acțiunii externe a UE. Geografizarea ar putea, de asemenea, să abordeze provocările specifice cu care se confruntă țările fragile și afectate de crize.

IPA III asigură complementaritatea între diferitele programe sprijinite prin intermediul instrumentului.

Există, de asemenea, o coerență intrinsecă între actualele IFE, întrucât IPA III, DOAG și ICSN fac referire la IVCDCI – Europa globală în ceea ce privește punerea lor în aplicare.

Pe lângă consolidarea sinergiilor cu alte IFE care nu fac obiectul prezentei evaluări, IFE actuale au încercat să sporească coerența cu politicile interne ale UE.

- **Valoarea adăugată a UE**

IFE permit UE să își exercite mai bine influența în calitate de agent al dezvoltării, jucător de nivel mondial și actor geopolitic. IVCDCI – Europa globală a adus o valoare adăugată semnificativă, aducând lumii o ofertă mai integrată, mai importantă și mai coerentă față de CFM anterior, îmbunătățind capacitatea țărilor partenere de a aborda prioritățile comune cu UE și de a răspunde provocărilor mondiale. Actualele IFE au sporit implicarea comună a actorilor europeni în cooperarea externă a UE printr-o abordare de tip „Echipa Europa”, care se bazează pe cunoștințele și competențele de specialitate ale statelor membre ale UE. Valoarea adăugată a IPA III rezultă din obiectivul său specific de a pregăti beneficiarii pentru viitoarea aderare la Uniune, având la bază valorile europene.

Deși se află în stadii incipiente, FEDD+ și-a demonstrat deja efectul catalizator în ceea ce privește mobilizarea de fonduri și de competențe de specialitate suplimentare, contribuind astfel la dezvoltarea și creșterea durabile. Această contribuție se aliniază la punerea în aplicare a inițiativei Global Gateway, care este strategia UE de stimulare a legăturilor inteligente, curate

și sigure în sectoarele digital, energetic și al transporturilor și de consolidare a sistemelor de sănătate, educație și cercetare din întreaga lume, inclusiv prin intermediul planurilor economice și de investiții în regiunile vizate de politica de vecinătate. Rolul acestora este paralel cu rolul alocat Cadrului de investiții pentru Balcanii de Vest în IPA III.

3. Concluzii

Concluziile raportului privind evaluarea la jumătatea perioadei din 2017, care se referă la IFE aferente CFM 2014-2020, au rămas valabile pentru întreaga perioadă a CFM anterior și au fost luate în considerare în mare măsură în procesul de elaborare a setului de instrumente actual.

Regulamentele privind IVCDCI – Europa globală, IPA III și ICSN și Decizia privind asocierea peste mări, inclusiv Groenlanda (DOAG), precum și regulamentele delegate respective nu necesită modificări legislative la jumătatea perioadei.

IVCDCI – Europa globală

- În general, IVCDCI – Europa globală s-a dovedit a fi potrivit scopului său. Stadiul actual al punerii în aplicare a instrumentului indică faptul că este pe calea cea bună pentru a atinge obiectivele stabilite în momentul adoptării sale și că aceste obiective rămân relevante.
- În contextul geopolitic în schimbare, IVCDCI – Europa globală servește, în mod eficace, și ca instrument-cheie pentru punerea în aplicare a strategiei Global Gateway, inclusiv a planurilor economice și de investiții pentru Parteneriatul estic și vecinătatea sudică.
- De asemenea, mulțumită IVCDCI – Europa globală, UE a fost în măsură să își promoveze politicile și prioritățile interne într-un mod mai coerent pe plan extern. Pentru a spori coerența dintre obiectivele acțiunii interne și cele ale acțiunii externe, instrumentul trebuie să contribuie mai bine la o abordare integrată care să mențină interesele, parteneriatele și valorile UE în echilibru.
- În ceea ce privește avantajele în materie de simplificare, IVCDCI – Europa globală oferă un temei juridic unificat pentru o mare parte din intervențiile UE pe plan extern și pentru modalitățile de punere în aplicare a acestora.

- Prin înlocuirea unui număr mare de IFE din CFM anterior, IVCDCI – Europa globală a îmbunătățit semnificativ coerența și complementaritatea în ceea ce privește acțiunile geografice, tematice și de răspuns rapid, precum și alte IFE.
- Deși punerea în aplicare a FEDD+ se află într-un stadiu incipient, acesta s-a dovedit deja a fi un catalizator pentru mobilizarea de fonduri și competențe de specialitate suplimentare care să contribuie la dezvoltarea și creșterea durabile și la punerea în aplicare a strategiei Global Gateway, inclusiv prin intermediul planurilor economice și de investiții în regiunile vizate de politica de vecinătate.
- Contribuția sectorului privat prin intermediul FEDD+ este esențială pentru o utilizare eficientă a bugetului UE pentru a sprijini creșterea durabilă în țările partenere. Includerea FEDD+ în IVCDCI – Europa globală a contribuit la raționalizarea tuturor modalităților de punere în aplicare.
- Diverse caracteristici de flexibilitate ale IVCDCI – Europa globală și-au demonstrat relevanța pentru urmărirea priorităților UE, precum și pentru sprijinirea țărilor partenere, în special în contextul pandemiei de COVID-19, al războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și al presiunii exercitate de migrație, în special în vecinătate. Cu toate acestea, după trei ani de punere în aplicare, rezervele IVCDCI – Europa globală sunt aproape epuizate, ceea ce indică o neconcordanță între fondurile disponibile și nevoile reale. În plus, IVCDCI – Europa globală nu a fost conceput pentru a sprijini țări aflate în război la scara de care are nevoie Ucraina. Prin urmare, pentru perioada 2024-2027 a fost adoptat un nou instrument financiar, Mecanismul pentru Ucraina, menit să sprijine Ucraina atât în contextul războiului de agresiune al Rusiei, aflat în desfășurare, cât și pe calea către aderarea sa la UE.
- Pe de o parte, IVCDCI – Europa globală este, în general, pe calea cea bună în ceea ce privește atingerea țintelor pentru cheltuieli, deși în următorii ani vor fi necesare eforturi suplimentare pentru unele dintre acestea, precum cele legate de climă. Pe de altă parte, numărul ridicat de ținte a și limitat flexibilitatea instrumentului.
- Exercițiul de programare a permis identificarea cu succes a priorităților comune cu țările partenere. Întrucât documentele de programare acoperă o gamă largă de obiective, este necesară o nouă stabilire a priorităților suplimentară în etapele ulterioare. Programarea rămâne un proces intens care, la rândul său, contribuie la întârzieri la începutul etapei de punere în aplicare.

- Includerea unui pilon neprogramabil de răspuns rapid, axat în jurul a trei componente, dintre care două sunt noi (reziliență și nevoi în materie de politică externă), a oferit UE un set mai amplu de instrumente pentru a aborda rapid prioritățile politice urgente neprevăzute și emergente care nu pot fi abordate în cadrul exercițiului de programare, precum și pentru a realiza legătura dintre domeniul umanitar, cel al dezvoltării și cel al păcii. Este necesar să se depună mai multe eforturi pentru a spori eficacitatea abordării globale și a îmbunătăți coordonarea dintre instrumentele de finanțare relevante, în special în ceea ce privește colaborarea cu țările afectate de conflicte și în alte contexte fragile.
- IVCDCI – Europa globală aduce o valoare adăugată semnificativă țărilor partenere, printr-o ofertă mai substanțială și mai coerentă. Sunt necesare eforturi suplimentare în ceea ce privește corelarea acțiunilor de răspuns rapid, pe termen scurt, cu acțiunile pe termen lung.
- Pentru a facilita învățarea, îmbunătățirile aduse monitorizării și evaluării trebuie să se concentreze pe maximizarea utilizării analizei calitative a rezultatelor.
- Va fi nevoie de mai mult timp și de o colaborare mai strânsă între servicii și cu statele membre pentru a obține o valoare adăugată europeană mai mare și o „abordare care să cuprindă întreaga UE”. Ar putea fi necesare strategii de răspuns diferențiate pentru a exploata mai bine oportunitățile și a maximiza efectul de levier al acțiunilor UE.

IPA III

- IPA III și-a demonstrat eficacitatea generală ca instrument de preaderare și este pe calea cea bună pentru a-și îndeplini obiectivele principale. Instrumentul este aliniat la noua metodologie de extindere și se axează pe elementele fundamentale ale procesului de aderare la UE. De asemenea, acesta reflectă prioritățile și evoluțiile în materie de politici ale UE: de exemplu, se concentrează pe prioritățile verzi, digitale și economice, după cum o demonstrează interesul acordat punerii în aplicare a planurilor economice și de investiții în Balcanii de Vest.
- IPA III și-a dovedit eficacitatea în ceea ce privește promovarea dezvoltării socioeconomice și mobilizarea investițiilor necesare în cadrul Planului economic și de investiții, însă este necesar să se accelereze și mai mult convergența cu UE.

- IPA III este un instrument mai dificil pentru beneficiari decât instrumentele precedente, deoarece necesită o capacitate însemnată de asumare a responsabilității și de planificare strategică din partea beneficiarilor în ceea ce privește programarea bilaterală. În a doua parte a CFM vor fi necesare eforturi suplimentare pentru a transforma răspunsurile strategice ale beneficiarilor în documente de planificare strategică multianuală, cu reforme și acțiuni prioritare și eșalonate.
- În contextul în care IPA III este conceput ca un instrument bazat pe performanță atât în ceea ce privește domeniul de aplicare, cât și în ceea ce privește intensitatea asistenței, asigurarea unui echilibru între evaluarea performanței și principiul distribuției echitabile a limitat recompensarea financiară la beneficiarii cu performanțe ridicate.
- IPA III este deosebit de eficient în ceea ce privește implementarea unei combinații de modalități și de instrumente care includ sprijin bugetar, granturi și investiții. De asemenea, s-au realizat creșteri ale eficienței prin măsuri mai puține și mai ample, dar există posibilități suplimentare de a raționaliza și a analiza programarea multianuală pentru programarea bilaterală.
- Noul sistem unic de monitorizare și raportare, cadrul privind rezultatele IPA III, reprezintă o îmbunătățire semnificativă față de cadrul privind rezultatele utilizat pentru IPA II. Se preconizează că acesta va îmbunătăți programarea, monitorizarea, raportarea și evaluarea IPA III.
- IPA III a fost flexibil în ceea ce privește răspunsul la evenimente externe excepționale, deși nu dispune de o rezervă similară cu cea a instrumentului IVCDCI – Europa globală. Absența unor pachete financiare prestabilite la nivel de țară a oferit flexibilitatea necesară în programarea asistenței în funcție de nevoile urgente și în continuă evoluție.
- IPA III asigură coerența cu instrumentele anterioare și complementaritatea între diferitele tipuri de programe pe care le sprijină. Este, de asemenea, coerent cu alte domenii de acțiune externă și cu politicile interne ale UE. Având în vedere că Ucraina, Moldova și Georgia au devenit țări implicate în procesul de aderare, dar primesc în continuare finanțare în afara IPA III, va trebui asigurată în mod constant coerența dintre IPA III și instrumentele de la care acestea primesc asistență din partea UE.
- Prin IPA III, UE este cel mai mare donator din regiunea vizată de procesul de extindere. Valoarea adăugată a UE este multiplicată de parteneriatele de lungă durată, în special cu organizațiile internaționale, cu instituțiile financiare internaționale și cu statele membre.

- Obiectivele generale ale IPA III de a pregăti beneficiarii pentru viitoarea aderare la Uniune prin creșterea gradului de aliniere a legislației naționale și a administrației publice la acquis-ul UE și la standardele UE continuă să fie relevante. IPA III va fi completat de un nou instrument de finanțare, Mecanismul de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest, care vizează accelerarea în continuare a reformelor socioeconomice fundamentale prin noi tipuri de finanțare și condiționalități *ex ante* pentru plăți.

DOAG

- DOAG și-a dovedit utilitatea. Prin fuzionarea Deciziei privind Groenlanda cu fosta Decizie de asociere peste mări, acest instrument de asociere a oferit un temei juridic unic pentru toate cele 13 țări și teritorii de peste mări (TTPM), inclusiv Groenlanda, cuprinzând un capitol bugetar specific, astfel cum a solicitat Parlamentul European.
- Prin includerea unei clauze de trimitere la IVCDCI – Europa globală cu privire la punerea în aplicare a cooperării (a se vedea articolul 81 din DOAG), coerența cu alte IFE a crescut semnificativ. Cu toate acestea, pragurile pentru comitologie cuprinse în IVCDCI – Europa globală și menționate în DOAG ar putea fi adaptate la nevoile acesteia din urmă.
- TTPM nu mai beneficiază de un pachet financiar specific prin intermediul Facilității de investiții a TTPM oferite de Banca Europeană de Investiții, finanțată în cadrul celui de al 11-lea FED. În prezent, TTPM au acces la programul InvestEU în condiții concurențiale, dar este prea devreme pentru a se evalua impactul acestuia asupra sectorului privat din TTPM.

ICSN

- ICSN este un instrument unic care completează IVCDCI – Europa globală în domeniul cooperării nucleare, conform temeiului juridic al Euratom. Instrumentul este bine adaptat pentru a aborda provocări din domeniul securității nucleare, al gestionării deșeurilor radioactive și al garanțiilor nucleare.
- Planificarea ICSN a fost suficient de flexibilă pentru a răspunde provocărilor create de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei.