EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 15.5.2024
COM(2024) 208 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni instrumentov Evropske unije za zunanje financiranje za večletna finančna okvira za obdobji 2014–2020 in 2021–2027

{SWD(2024) 133 final}

Kazalo

1. Ozadje 2
2. Ocena 4
3. Sklepne ugotovitve 6

1. Ozadje

Splošni cilj te ocene je presoditi, ali sedanji instrumenti za zunanje financiranje bolje ustrezajo svojemu namenu in EU omogočajo boljše zunanje sodelovanje kot prejšnji. Specifični cilji so oceniti uspešnost instrumentov za zunanje financiranje z vidika dodane vrednosti EU, uspešnosti, učinkovitosti, učinka, prožnosti in sposobnosti odzivanja na spreminjajoče se politične prednostne naloge in prednostne naloge politike, možnosti za poenostavitev, skladnosti, sinergij in nadaljnje ustreznosti ciljev instrumentov za zunanje financiranje. Poleg tega se uporaba in delovanje jamstva za zunanje delovanje, vključno z njegovim najvišjim zneskom, ocenita tudi v smislu njegove dodatnosti in prispevka k splošnim ciljem in rezultatom.

V to oceno so vključeni naslednji instrumenti za zunanje financiranje:

Večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027

- Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI) – Globalna Evropa, vključno z Evropskim skladom za trajnostni razvoj plus/jamstvom za zunanje delovanje (EFSD+/EAG), ter Delegirana uredba Komisije o dopolnitvi uredbe o instrumentu NDICI – Globalna Evropa[1],
- instrument za predpristopno pomoč[2] III (IPA III), pa tudi Delegirana uredba Komisije o dopolnitvi uredbe IPA III[3] in Izvedbena uredba Komisije o posebnih pravilih za izvajanje instrumenta IPA III[4],
- Evropski instrument za mednarodno sodelovanje na področju jedrske varnosti (INSC)[5],
- Sklep o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj, vključno z Grenlandijo (DOAG)[6].

Večletni finančni okvir 2014–2020

- instrument za razvojno sodelovanje[7],

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] IPA III: instrument EU za predpristopno pomoč (2021–2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj
[5] Uredba 2021/948 – SL – EUR-Lex (europa.eu)
[6] Sklep 2021/1764 – SL – EUR-Lex (europa.eu)
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32014R0233

- evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (EIDHR)[8],
- evropski instrument sosedstva[9],
- instrument za prispevanje k stabilnosti in miru[10],
- instrument za predpristopno pomoč (IPA)[11],
- instrument partnerstva za sodelovanje s tretjimi državami[12],
- Sklep o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj[13],
- sklep o Grenlandiji[14],
- Evropski sklad za trajnostni razvoj (EFSD)[15],
- skupna izvedbena uredba o določitvi skupnih pravil in postopkov za izvajanje instrumentov Unije za financiranje zunanjega delovanja[16],
- v oceni je zajet tudi 11. Evropski razvojni sklad (ERS), čeprav ta ni proračunski instrument EU[17].

Ta ocena se opravi v skladu s členom 42(2) uredbe o instrumentu NDICI – Globalna Evropa, členom 13(6) uredbe IPA III, členom 81 DOAG in členom 14(1) INSC ter zajema in nadgrajuje končno oceno instrumentov za zunanje financiranje v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020.

Ocena instrumentov za zunanje financiranje v okviru večletnega finančnega okvira 2014–2020 zajema obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020. Ocena instrumentov za zunanje financiranje v okviru večletnega finančnega okvira 2021–2027 pa zajema obdobje od 1. januarja 2021 do 31. decembra 2022.

Geografski obseg ocene ustreza obsegu iz pravnih aktov, ki so predmet ocene.

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=EN
[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=EN
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32014R0231
[12] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=EN
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.076.01.0001.01.ENG
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.249.01.0001.01.ENG
[16] https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-en
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32015R0322

V tem poročilu so predstavljeni sklepi Komisije na podlagi ocene, ki je predstavljena v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije.

2. Ocena

- **Uspešnost in učinkovitost**

Trenutno stanje izvajanja instrumentov za zunanje financiranje kaže, da so ti na dobri poti k doseganju ciljev, za katere se je v času njihovega sprejetja pričakovalo, da jih bodo izpolnili, in da so ti cilji še vedno pomembni.

Instrument NDICI – Globalna Evropa je odpravil razdrobljenost prejšnje strukture, in sicer tako, da je združil več instrumentov za zunanje financiranje iz prejšnjega večletnega finančnega okvira. Vključil je tudi enajsti ERS, ki se financira zunaj proračuna EU in je kril podsaharsko Afriko ter karibske in pacifiške države. Instrument NDICI – Globalna Evropa poleg drugih regij krije tudi sosedstvo, pri čemer ohranja njegove posebnosti.

Instrument IPA III se od svojih predhodnikov razlikuje po bolj odzivnem pristopu, ki temelji na politikah. Iz sektorskega instrumenta se je razvil v celovitejši instrument, ki daje prednost politiki. Poleg tega odraža prednostne naloge EU in razvoj politik v okviru priprave upravičenk na prihodnje članstvo v Uniji. Instrument IPA III se je izkazal za učinkovitega pri spodbujanju socialno-ekonomskega razvoja in potrebnih naložb v okviru gospodarskega in naložbenega načrta, medtem ko je treba zbliževanje z EU še pospešiti.

Kar zadeva učinkovitost sredstev EU, vključitev EFSD+ v okviru instrumentov NDICI – Globalna Evropa in IPA III omogoča večjo uporabo omejenih javnih finančnih sredstev EU za spodbujanje javnih in zasebnih naložb.

Sedanji instrumenti za zunanje financiranje na podlagi ugotovitev vmesnega pregleda iz leta 2017 vključujejo značilnosti prožnosti, ki so se izkazale za pomembne pri odzivu na pandemijo COVID-19 in rusko vojno agresijo proti Ukrajini.

Ker določena finančna sredstva za države v okviru instrumenta IPA III niso bila vnaprej določena, je to omogočilo večjo prožnost pri načrtovanju pomoči glede na nujne in spreminjajoče se potrebe.

- **Skladnost**

Instrument NDICI – Globalna Evropa temelji na načelu geografske naravnanosti, kar pomeni, da se izvaja predvsem prek geografskih programov, ki jih dopolnjujejo tematski programi in ukrepi za hitro odzivanje. To pojasnjuje povezavo med geografskimi in tematskimi ukrepi ter ukrepi za hitro odzivanje, s čimer se povečujeta skladnost in geopolitični vpliv, hkrati pa se obravnavajo vprašanja, ki izhajajo iz prekrivanj med velikim številom instrumentov za zunanje financiranje za obdobje 2014–2020. Uporaba logike geografske naravnanosti je okrepila sodelovanje EU z akterji na državni in regionalni ravni, kar je privedlo do bolj ciljno usmerjenega pristopa. Vključitev EFSD+ v instrument NDICI – Globalna Evropa je povečala skladnost zunanjega delovanja EU. Z geografsko naravnanostjo bi bilo mogoče nadalje obravnavati posebne izzive, s katerimi se soočajo nestabilne države, ki jih je prizadela kriza.

Instrument IPA III zagotavlja, da se različni programi, ki so podprti v okviru instrumenta, dopolnjujejo.

Med sedanjimi instrumenti za zunanje financiranje obstaja tudi vgrajena skladnost, saj se IPA III, DOAG in INSC glede svojega izvajanja sklicujejo na instrument NDICI – Globalna Evropa.

Sedanji instrumenti za zunanje financiranje so si poleg krepitve sinergij z drugimi instrumenti za zunanje financiranje, ki niso zajeti v tej oceni, prizadevali tudi za večjo skladnost z notranjimi politikami EU.

- **Dodana vrednost EU**

EU ima zaradi instrumentov za zunanje financiranje večji vpliv kot razvojni akter, svetovni in geopolitično akter. Instrument NDICI – Globalna Evropa je prinesel znatno dodano vrednost, saj zagotavlja celovitejšo, obsežnejšo in skladnejšo ponudbo svetu v primerjavi s prejšnjim večletnim finančnim okvirom, kar izboljšuje zmožnost partnerskih držav za obravnavanje skupnih prednostnih nalog z EU in reševanje svetovnih izzivov. Zaradi sedanjih instrumentov za zunanje financiranje se je okrepilo skupno delovanje evropskih akterjev na področju zunanjega sodelovanja EU v okviru pristopa Ekipe Evropa, ki temelji na znanju in izkušnjah držav članic EU. Dodana vrednost instrumenta IPA III izhaja iz njegovega posebnega cilja, in sicer da upravičenke pripravi na prihodnje članstvo v Uniji, ki temelji na evropskih vrednotah.

Čeprav je EFSD+ še v zgodnjih fazah, je že dokazal svoj spodbujevalni učinek pri mobilizaciji dodatnih finančnih sredstev in strokovnega znanja, s čimer prispeva k trajnostnemu razvoju in rasti. Ta prispevek je v skladu z izvajanjem pobude Global Gateway, tj. strategije EU za spodbujanje pametnih, čistih in varnih povezav v digitalnem, energetskem in prometnem

sektorju ter za krepitev zdravstvenih, izobraževalnih in raziskovalnih sistemov po vsem svetu, tudi prek gospodarskih in naložbenih načrtov v sosedstvu. Ti so vzporedni vlogi, ki jo ima naložbeni okvir za Zahodni Balkan v okviru instrumenta IPA III.

3. Sklepne ugotovitve

Ugotovitve iz poročila o vmesnem pregledu iz leta 2017, ki zajema instrumente za zunanje financiranje v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, so bile veljavne celotno obdobje prejšnjega večletnega finančnega okvira in so bile v veliki meri upoštevane pri oblikovanju sedanjega nabora instrumentov.

Uredbe o instrumentu NDICI – Globalna Evropa, IPA III, DOAG in INSC ter z njimi povezane delegirane uredbe ne zahtevajo vmesnih zakonodajnih sprememb.

NDICI – Globalna Evropa

- Izkazalo se je, da instrument NDICI – Globalna Evropa na splošno ustreza svojemu namenu. Njegovo trenutno stanje izvajanja kaže, da je na dobri poti k doseganju ciljev, za katere se je v času njegovega sprejetja pričakovalo, da jih bo izpolnil, in da so ti cilji še vedno pomembni.
- V spreminjajočih se geopolitičnih razmerah instrument NDICI – Globalna Evropa dejansko služi tudi kot ključno orodje za izvajanje strategije Global Gateway, vključno z gospodarskimi in naložbenimi načrti za vzhodno partnerstvo in južno sosedstvo.
- Instrument NDICI – Globalna Evropa je omogočil tudi, da lahko EU bolj usklajeno promovira svoje notranje politike in prednostne naloge v zunanjem svetu. Za večjo skladnost med cilji notranjega in zunanjega delovanja mora instrument bolje prispevati k celostnemu pristopu, ki bo uravnotežil interese, partnerstva in vrednote EU.
- V smislu poenostavitve instrument NDICI – Globalna Evropa zagotavlja enotno pravno podlago za velik delež zunanjih posredovanj EU in njihovih načinov izvajanja.
- Instrument NDICI – Globalna Evropa je s tem, ko je nadomestil veliko število instrumentov za zunanje financiranje iz prejšnjega večletnega finančnega okvira, znatno povečal skladnost in dopolnjevanje v zvezi z geografskimi in tematskimi ukrepi ter ukrepi za hitro odzivanje in drugimi instrumenti za zunanje financiranje.

- Čeprav je izvajanje EFSD+ še v začetni fazi, je ta že dokazal svoj spodbujevalni učinek pri pridobivanju dodatnega financiranja in strokovnega znanja, ki prispevata k trajnostnemu razvoju in rasti ter izvajanju strategije Global Gateway, tudi prek gospodarskih in naložbenih načrtov v sosedstvu.
- Prispevek zasebnega sektorja prek EFSD+ je ključnega pomena, da se proračun EU učinkovito uporabi za podporo trajnostne rasti v partnerskih državah. Vključitev EFSD+ v instrument NDICI – Globalna Evropa je prispevala k poenostavitvi vseh načinov izvajanja.
- Različne značilnosti prožnosti v instrumentu NDICI – Globalna Evropa so se izkazale za pomembne pri uresničevanju prednostnih nalog EU in zagotavljanju podpore partnerskim državam, zlasti v okviru pandemije COVID-19, ruske vojne agresije proti Ukrajini in migracijskih pritiskov, zlasti v sosedstvu. Toda rezerva je bila tri leta po začetku izvajanja instrumenta NDICI – Globalna Evropa skoraj izčrpana, kar kaže na neskladje med razpoložljivimi sredstvi in dejanskimi potrebami. Poleg tega instrument NDICI – Globalna Evropa ni bil zasnovan, da bi podpiral države v vojni v takšnem obsegu, kot ga je potrebovala Ukrajina. Zato je bil za obdobje 2024–2027 sprejet nov instrument financiranja, tj. instrument za Ukrajino, ki naj bi nudil podporo Ukrajini tako spričo sedanje vojaške agresije Rusije kot tudi na poti Ukrajine k članstvu v EU.
- Po eni strani je instrument NDICI – Globalna Evropa na splošno na dobri poti, da doseže cilje glede izdatkov, čeprav bodo za nekatere od teh ciljev, kot na primer na področju podnebja, v naslednjih letih potrebna nadaljnja prizadevanja. Poleg tega pa je bila zaradi velikega števila teh ciljev omejena prožnost instrumenta.
- Načrtovanje programov je uspešno omogočilo, da so se opredelile skupne prednostne naloge s partnerskimi državami. Ker programski dokumenti zajemajo širok nabor ciljev, je potrebno nadaljnje prednostno razvrščanje na nižji ravni. Načrtovanje programov je še vedno zahteven postopek, kar prispeva k zamudam na začetku faze izvajanja.
- Vključitev stebra hitrega odzivanja, katerega ukrepi niso vključeni v pripravo programov in ki zajema tri komponente, dve od katerih sta novi (odpornost in potrebe zunanje politike), je Uniji zagotovila širši nabor orodij za hitro obravnavo nujnih nepredvidenih in novo nastalih političnih prednostnih nalog, ki jih ni mogoče obravnavati z načrtovanjem programov, ter za izvajanje povezave med humanitarnim delovanjem, razvojem in mirom. Potrebna so večja prizadevanja za učinkovitejši

splošni pristop in izboljšanje usklajevanja med ustreznimi instrumenti financiranja, zlasti pri sodelovanju z državami, ki so jih prizadeli konflikti, in v drugih nestabilnih razmerah.

- Instrument NDICI – Globalna Evropa partnerskim državam prinaša pomembno dodano vrednost, saj zagotavlja obsežnejšo in skladnejšo ponudbo. Še naprej si je treba prizadevati za povezovanje kratkoročnih ukrepov za hitro odzivanje z dolgoročnimi ukrepi.
- Da bi olajšali učenje, se morajo izboljšave spremljanja in vrednotenja osredotočiti na čim večjo uporabo kvalitativne analize rezultatov.
- Za doseganje večje dodane vrednosti EU in „pristopa celotne EU“ bo potrebnega več časa in sodelovanja med službami in z državami članicami. Da bi bolje izkoristili priložnosti in čim bolj povečali možnosti za vpliv EU, bodo morda potrebne različne odzivne strategije.

IPA III

- Instrument IPA III je dokazal, da je splošno učinkovit predpristopni instrument, in je na dobri poti, da izpolni svoje glavne cilje. Instrument je usklajen z novo metodologijo širitve, pri čemer so v ospredju temeljne prvine pristopnega procesa EU. Odraža tudi prednostne naloge in razvoj politik EU, kot je osredotočenost na zelene, digitalne in gospodarske prednostne naloge, kar je razvidno iz poudarka na izvajanju gospodarskih in naložbenih načrtov na Zahodnem Balkanu.
- Instrument IPA III se je izkazal za učinkovitega pri spodbujanju socialno-ekonomskega razvoja in potrebnih naložb v okviru gospodarskega in naložbenega načrta, medtem ko je treba zbliževanje z EU še pospešiti.
- Za upravičenke je IPA III zahtevnejši instrument kot njegovi predhodniki, saj od njih zahteva trdno prevzemanje odgovornosti in sposobnost strateškega načrtovanja pri dvostranskem načrtovanju programov. V drugem delu obdobja večletnega finančnega okvira bo potrebnih več prizadevanj za prenos strateških odzivov upravičenk v dokumente večletnega strateškega načrtovanja s prednostno razvrščenimi reformami in ukrepi, ki se izvajajo v ustreznem zaporedju.

- Čeprav je IPA III zasnovan kot instrument, ki temelji na uspešnosti, tako v smislu obsega kot intenzivnosti pomoči, je finančna nagrada zaradi uravnoteženja ocenjevanja uspešnosti z načelom poštenega deleža omejena na uspešne upravičence
- Instrument IPA III je bil zlasti učinkovit pri uvedbi kombinacije načinov in orodij, vključno s proračunsko podporo, nepovratnimi sredstvi in naložbami. Do večje učinkovitosti so privedli tudi manj številni, a obsežnejši ukrepi, vendar obstaja še več možnosti za poenostavitev večletnega načrtovanja programov ter njegovo upoštevanje pri dvostranskem načrtovanju programov.
- Novi enotni sistem spremljanja in poročanja, tj. okvir za rezultate instrumenta IPA III, je bistveno boljši od okvira za rezultate, ki se je uporabljal za instrument IPA II. Pričakuje se, da bo izboljšal načrtovanje programov ter spremljanje, poročanje in ocenjevanje instrumenta IPA III.
- Instrument IPA III se je izkazal za prožnega pri odzivanju na izredne zunanje dogodke, čeprav ni imel podobne rezerve kot instrument NDICI – Globalna Evropa. Pomanjkanje vnaprej določenih finančnih sredstev za države je omogočilo potrebno prožnost pri načrtovanju pomoči glede na nujne in spreminjajoče se potrebe.
- Instrument IPA III zagotavlja skladnost s predhodnimi instrumenti in dopolnjevanje med različnimi vrstami programov, ki jih podpira. Skladen je tudi z drugimi področji zunanjega delovanja in notranjimi politikami EU. Glede na to, da so Ukrajina, Moldavija in Gruzija postale države, ki se pripravljajo na pristop, vendar se še naprej financirajo zunaj instrumenta IPA III, bo treba dosledno zagotavljati skladnost med instrumentom IPA III in instrumenti, iz katerih prejemajo pomoč EU.
- EU je z instrumentom IPA III največja donatorka v regiji širitve. Dodano vrednost EU še povečujejo dolgoletna partnerstva, zlasti z mednarodnimi organizacijami, mednarodnimi finančnimi institucijami in državami članicami.
- Splošni cilji instrumenta IPA III, tj. pripraviti upravičenke na prihodnje članstvo v Uniji z večjim usklajevanjem nacionalne zakonodaje in javne uprave s pravnim redom EU in standardi EU, ostajajo še naprej pomembni. Instrument IPA III bo dopolnjeval nov finančni instrument, tj. instrument za reforme in rast za Zahodni Balkan, katerega cilj je dodatno pospešiti temeljne socialno-ekonomske reforme z novimi vrstami financiranja in predhodnimi pogojenostmi plačil.

DOAG

- DOAG se je izkazal za koristnega. Ta instrument za pridružitev je z združitvijo sklepa o Grenlandiji in prejšnjega Sklepa o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj zagotovil eno pravno podlago za vseh 13 čezmorskih držav in ozemelj, vključno z Grenlandijo, s posebnim proračunskim poglavjem, kot je zahteval Evropski parlament.
- Z vključitvijo klavzule o sklicevanju na instrument NDICI – Globalna Evropa za izvajanje sodelovanja (glej člen 81 DOAG) se je znatno povečala skladnost z drugimi instrumenti za zunanje financiranje. Vendar bi bilo mogoče mejne vrednosti, ki se uporabljajo za komitologijo in so zajete v instrumentu NDICI – Globalna Evropa ter navedene v DOAG, prilagoditi potrebam slednjega.
- Čezmorske države in ozemlja ne prejemajo več namenskih sredstev v okviru instrumenta Evropske investicijske banke za spodbujanje naložb v čezmorskih državah in ozemljih, ki se financira v okviru 11. ERS. Sedaj imajo dostop do programa InvestEU na konkurenčni osnovi, vendar je še prezgodaj za oceno njegovega vpliva na zasebni sektor v čezmorskih državah in ozemljih.

INSC

- INSC je edinstven instrument, ki v skladu s pravno podlago Euratom dopolnjuje instrument NDICI – Globalna Evropa na področju jedrskega sodelovanja. Primeren je za reševanje izzivov na področju jedrske varnosti, ravnanja z radioaktivnimi odpadki in jedrskih nadzornih ukrepov.
- Načrtovanje INSC je bilo dovolj prožno, da omogoča odzivanje na izzive, ki jih je povzročila ruska vojna agresija proti Ukrajini.