EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 15. 5. 2024
COM(2024) 208 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o hodnotení nástrojov Európskej únie na financovanie vonkajšej činnosti pre viacročné finančné rámce na obdobie 2014 – 2020 a 2021 – 2027

{SWD(2024) 133 final}

Obsah

1. Chronológia 2
2. Hodnotenie 4
3. Závery 6

1. Chronológia

Celkovým cieľom tohto hodnotenia je posúdiť, či súčasné nástroje na financovanie vonkajšej činnosti lepšie vyhovujú účelu a umožňujú EÚ lepšie sa zapájať do vonkajšej spolupráce ako predchádzajúce nástroje. Špecifickými cieľmi je posúdiť výkonnosť nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti z hľadiska pridanej hodnoty EÚ, účinnosti, efektívnosti, vplyvu, flexibility a schopnosti reagovať na meniace sa politické priority, priestoru na zjednodušenie, súdržnosti, synergií a pretrvávajúcej relevantnosti cieľov nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti. Okrem toho sa využívanie a fungovanie záruky pre vonkajšiu činnosť vrátane jej maximálnej výšky posudzuje aj z hľadiska jej doplnkovosti a prínosu k celkovým cieľom a výsledkom.

Tomuto hodnoteniu podliehajú tieto nástroje na financovanie vonkajšej činnosti:

VFR 2021 – 2027

- Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce (NDICI) – Globálna Európa vrátane jeho zložky Európsky fond pre udržateľný rozvoj+/záruka pre vonkajšiu činnosť (EFSD+/EAG), ako aj delegované nariadenie Komisie, ktorým sa dopĺňa nariadenie o NDICI – Globálna Európa[1],
- nástroj predvstupovej pomoci[2] III (IPA III), ako aj delegované nariadenie Komisie, ktorým sa dopĺňa nariadenie o IPA III[3], a vykonávacie nariadenie Komisie o osobitných pravidlách vykonávania nástroja IPA III[4],
- Európsky nástroj pre medzinárodnú spoluprácu v oblasti jadrovej bezpečnosti (INSC)[5],
- Rozhodnutia o pridružení zámoria vrátane Grónska (DOAG)[6].

VFR 2014 – 2020

- nástroj rozvojovej spolupráce (DCI)[7],
- európsky nástroj pre demokraciu a ľudské práva (EIDHR)[8],

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530.
[2] IPA III: nástroj predvstupovej pomoci (2021 – 2027) | EUR-Lex (europa.eu).
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128.
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj.
[5] Nariadenie – 2021/948 – SK – EUR-Lex (europa.eu).
[6] Rozhodnutie – 2021/1764 – SK – EUR-Lex (europa.eu).
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32014R0233.
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235.

- nástroj európskeho susedstva[9],
- nástroj na podporu stability a mieru[10],
- nástroj predvstupovej pomoci (IPA)[11],
- nástroj partnerstva pre spoluprácu s tretími krajinami[12],
- rozhodnutie o pridružení zámoria[13],
- rozhodnutie o Grónsku[14],
- Európsky fond pre udržateľný rozvoj (EDF)[15],
- spoločné vykonávacie nariadenie, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá a postupy pre vykonávanie nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti[16],
- 11. Európsky rozvojový fond (ERF), ktorý, hoci nie je rozpočtovým nástrojom EÚ, je tiež zahrnutý do hodnotenia[17].

Toto hodnotenie sa vykonáva v súlade s článkom 42 ods. 2 nariadenia o NDICI – Globálna Európa, článkom 13 ods. 6 nariadenia o nástroji IPA III, článkom 81 rozhodnutia o pridružení zámoria vrátane Grónska (DOAG) a článkom 14 ods. 1 o nástroji spolupráce v oblasti jadrovej bezpečnosti (INSC). Zahŕňa záverečné hodnotenie nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti v rámci viacročného finančného rámca (VFR) na roky 2014 – 2020 a vychádza z neho.

Hodnotenie nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti v rámci VFR na roky 2014 – 2020 sa vzťahuje na obdobie od 1. januára 2014 do 31. decembra 2020. Pokiaľ ide o nástroje na financovanie vonkajšej činnosti v rámci VFR na roky 2021 – 2027, hodnotenie sa vzťahuje na obdobie od 1. januára 2021 do 31. decembra 2022.

Geografický rozsah hodnotenia zodpovedá rozsahu uvedenému v právnych aktoch, ktoré sú predmetom hodnotenia.

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

V tejto správe sa uvádzajú závery, ku ktorým dospela Komisia na základe hodnotenia uvedeného v priloženom pracovnom dokumente útvarov Komisie.

2. Hodnotenie

- **Efektivita a účinnosť**

Súčasný stav vykonávania nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti naznačuje, že sú na dobrej ceste k dosiahnutiu cieľov, o ktorých sa v čase jeho prijatia predpokladalo, že ich bude plniť, pričom tieto ciele sú naďalej relevantné.

Nástroj NDICI – Globálna Európa sa zaoberal fragmentovanou povahou predchádzajúcej štruktúry a zlúčil niekoľko nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti predchádzajúceho VFR. Integroval aj 11. ERF financovaný mimo rozpočtu EÚ, ktorý sa vzťahoval na krajiny subsaharskej Afriky, Karibiku a Tichomoria. Nástroj NDICI – Globálna Európa sa popri iných regiónoch vzťahuje aj na región susedstva, pričom si zachováva svoje špecifiká.

Nástroj predvstupovej pomoci (IPA) III predstavuje v porovnaní s predchádzajúcimi nástrojmi posun smerom k väčšmi politicky orientovanému a citlivejšiemu prístupu. Z odvetvového nástroja sa vyvinul na ucelenejší nástroj zameraný v prvom rade na politiku. Nástroj IPA III okrem toho odzrkadľuje priority EÚ a vývoj politiky pri príprave príjemcov na budúce členstvo v Únii. Nástroj IPA III bol účinný pri podpore sociálno-ekonomického rozvoja a využívaní potrebných investícií v rámci hospodárskeho a investičného plánu, pričom je potrebné ešte viac urýchliť konvergenciu s EÚ.

Pokiaľ ide o efektívnosť zdrojov EÚ, integrácia v rámci nástroja NDICI – Globálna Európa a nástroja IPA III fondu EFSD+ umožňuje zvýšené využívanie obmedzených verejných finančných zdrojov EÚ ako nástrojov pre verejné a súkromné investície.

Na základe záverov strednodobého preskúmania z roku 2017 zahŕňajú súčasné nástroje na financovanie vonkajšej činnosti prvky flexibility, ktoré preukázali svoju relevantnosť v reakcii na pandémiu COVID-19 a útočnú vojnu Ruska proti Ukrajine.

V rámci nástroja IPA III absencia vopred stanoveného finančného krytia pre jednotlivé krajiny umožnila väčšiu flexibilitu pri plánovaní pomoci podľa naliehavých a vyvíjajúcich sa potrieb.

- **Súdržnosť**

Nástroj NDICI – Globálna Európa sa opiera o zásadu geografizácie, t. j. vykonávanie nástroja predovšetkým prostredníctvom geografických programov, ktoré majú byť doplnené o tematické programy a činnosti rýchlej reakcie. Tým sa objasnilo spojenie medzi geografickými a tematickými činnosťami a činnosťami rýchlej reakcie, čím sa zvýšila súdržnosť a geopolitický vplyv a riešili sa problémy vyplývajúce z prekrývania medzi veľkým počtom nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti na roky 2014 – 2020. Uplatňovanie logiky geografizácie posilnilo zapojenie EÚ s aktérmi na úrovni krajín aj regiónov, čo viedlo k cielenejšiemu prístupu. Integráciou fondu EFSD+ do nástroja NDICI – Globálna Európa sa zvýšila súdržnosť vonkajšej činnosti EÚ. Geografizáciou by sa mohli ďalej riešiť špecifické výzvy, ktorým čelia nestabilné krajiny zasiahnuté krízou.

Nástroj IPA III zabezpečuje komplementárnosť medzi rôznymi programami podporovanými v rámci tohto nástroja.

Medzi súčasnými nástrojmi na financovanie vonkajšej činnosti existuje aj vnútorná súdržnosť, keďže nástroj IPA III, rozhodnutie DOAG a nástroj INSC odkazujú na nástroj NDICI – Globálna Európa, pokiaľ ide o ich vykonávanie.

Okrem posilnenia synergií s inými nástrojmi na financovanie vonkajšej činnosti, ktoré nie sú zahrnuté v tomto hodnotení, sa súčasné nástroje na financovanie vonkajšej činnosti snažili posilniť súdržnosť s vnútornými politikami EÚ.

- **Pridaná hodnota EÚ**

Nástroje na financovanie vonkajšej činnosti umožňujú EÚ lepšie využívať pákový efekt ako rozvojový subjekt, globálny hráč a geopolitický subjekt. Nástroj NDICI – Globálna Európa priniesol významnú pridanú hodnotu tým, že poskytol svetu integrovanejšiu, rozsiahlejšiu a ucelenejšiu ponuku v porovnaní s predchádzajúcim VFR, čím sa zlepšila schopnosť partnerských krajín riešiť spoločné priority s EÚ a riešiť globálne výzvy. Súčasné nástroje na financovanie vonkajšej činnosti zvýšili kolektívne zapojenie európskych subjektov do vonkajšej spolupráce EÚ v rámci prístupu Tím Európa, ktorý vychádza zo znalostí a odborných skúseností členských štátov EÚ. Pridaná hodnota nástroja IPA III vyplýva z jeho jednoznačného cieľa pripraviť príjemcov na budúce členstvo v Únii, založené na európskych hodnotách.

Napriek tomu, že fond EFSD+ je v počiatočnom štádiu, už preukázal svoj katalytický účinok pri mobilizácii dodatočných finančných prostriedkov a odborných skúseností, čím prispieva k udržateľnému rozvoju a rastu. Tento príspevok je v súlade s vykonávaním iniciatívy Global Gateway, ktorá je stratégiou EÚ na podporu inteligentných, čistých a bezpečných prepojení v digitálnom, energetickom a dopravnom sektore a na posilnenie systémov zdravotníctva, vzdelávania a výskumu na celom svete, a to aj prostredníctvom hospodárskych a investičných plánov v susedstve. Sú paralelné s úlohou, ktorú zohráva investičný rámec pre západný Balkán v rámci nástroja IPA III.

3. Závery

Závery správy strednodobého preskúmania z roku 2017, ktorá sa týka nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti v rámci VFR na roky 2014 – 2020, zostali v platnosti počas celého obdobia uplynulého VFR a do značnej miery sa zohľadnili pri navrhovaní súčasného súboru nástrojov.

Nariadenia o nástroji NDICI – Globálna Európa, nástroji IPA III, rozhodnutie DOAG a nástroj INSC, ako aj súvisiace delegované nariadenia nevyžadujú legislatívne zmeny v polovici obdobia.

Nástroj NDICI – Globálna Európa

- Nástroj NDICI – Globálna Európa sa celkovo ukázal ako vhodný na daný účel. Jeho súčasný stav vykonávania naznačuje, že je na dobrej ceste k dosiahnutiu cieľov, o ktorých sa v čase jeho prijatia predpokladalo, že ich bude plniť, pričom tieto ciele sú naďalej relevantné.
- Nástroj NDICI – Globálna Európa v meniacom sa geopolitickom kontexte účinne slúži aj ako kľúčový nástroj na zavedenie stratégie Global Gateway vrátane hospodárskych a investičných plánov pre Východné partnerstvo a južné susedstvo.
- Nástroj NDICI – Globálna Európa tiež umožnil EÚ presadzovať svoje vnútorné politiky a priority súdržnejším spôsobom voči vonkajšiemu svetu. Na to, aby sa posilnila súdržnosť medzi cieľmi vnútornej a vonkajšej činnosti, musí lepšie prispievať k integrovanému prístupu, ktorý vyvažuje záujmy, partnerstvá a hodnoty EÚ.

- Pokiaľ ide o prínosy zjednodušenia, nástroj NDICI – Globálna Európa poskytuje jednotný právny základ pre veľkú časť vonkajších intervencií EÚ a spôsoby ich vykonávania.
- Nahradením veľkého počtu nástrojov na financovanie vonkajšej činnosti v minulom VFR priniesol nástroj NDICI – Globálna Európa výrazné zvýšenie súdržnosti a komplementárnosti, pokiaľ ide o geografické a tematické činnosti a činnosti rýchlej reakcie a iné nástroje na financovanie vonkajšej činnosti.
- Aj keď je vykonávanie fondu EFSD+ v počiatočnom štádiu, už preukázal svoj katalytický účinok na využitie dodatočných financií a odborných skúseností, ktoré prispievajú k udržateľnému rozvoju a rastu a vykonávaniu Global Gateway, a to aj prostredníctvom hospodárskych a investičných plánov v susedstve.
- Príspevok súkromného sektora prostredníctvom fondu EFSD+ je kľúčom k efektívnemu využívaniu rozpočtu EÚ na podporu udržateľného rastu v partnerských krajinách. Umiestnenie fondu EFSD+ do nástroja NDICI – Globálna Európa prispelo k zefektívneniu všetkých spôsobov vykonávania.
- Rôzne prvky flexibility v nástroji NDICI – Globálna Európa preukázali svoju dôležitosť pri sledovaní priorít EÚ, ako aj pri poskytovaní podpory partnerským krajinám, najmä v kontexte pandémie COVID-19, útočnej vojny Ruska proti Ukrajine a migračných tlakov, najmä v susedstve. Po troch rokoch vykonávania sa však prostriedky nástroja NDICI – Globálna Európa takmer vyčerpali, čo ukazuje na nesúlad medzi dostupnými finančnými prostriedkami a skutočnými potrebami. Navyše, nástroj NDICI – Globálna Európa nebol navrhnutý tak, aby podporoval krajiny vo vojne v takom rozsahu, aký potrebovala Ukrajina. Preto bol na obdobie 2024 – 2027 prijatý nový finančný nástroj, Nástroj pre Ukrajinu, s cieľom podporiť Ukrajinu v súvislosti s prebiehajúcou útočnou vojnou Ruska, ako aj s cestou Ukrajiny k členstvu v EÚ.
- Na jednej strane je nástroj NDICI – Globálna Európa vo všeobecnosti na dobrej ceste k splneniu cieľovej hodnoty výdavkov, aj keď pre niektoré z nich, ako je klíma, bude v nasledujúcich rokoch potrebné ďalšie úsilie. Na druhej strane ich vysoký počet tiež obmedzil flexibilitu nástroja.
- Rozpočtové plánovanie úspešne umožnilo identifikovať spoločné priority s partnerskými krajinami. Keďže programové dokumenty pokrývajú širokú škálu cieľov, je potrebné ďalšie následné stanovenie priorít. Plánovanie zostáva náročným procesom, čo na druhej strane prispieva k oneskoreniam na začiatku fázy vykonávania.

- Začlenenie neprogramovateľného piliera rýchlej reakcie, ktorý sa skladá z troch zložiek, z ktorých dve sú nové (odolnosť a potreby zahraničnej politiky), poskytlo EÚ širší súbor nástrojov na rýchle riešenie naliehavých nepredvídaných a vznikajúcich politických priorít, ktoré nemožno riešiť prostredníctvom rozpočtového plánovania, ako aj na realizáciu humanitárneho, mierového a rozvojového prepojenia. Je potrebné vynaložiť väčšie úsilie na zefektívnenie celkového prístupu a zlepšenie koordinácie medzi príslušnými nástrojmi financovania, najmä pri spolupráci s krajinami zasiahnutými konfliktom a v iných nestabilných situáciách.
- Nástroj NDICI – Globálna Európa prináša partnerským krajinám významnú pridanú hodnotu poskytovaním rozsiahlejšej a ucelenejšej ponuky. Je potrebné vynaložiť väčšie úsilie, pokiaľ ide o premostenie krátkodobých činností rýchlej reakcie s dlhodobými opatreniami.
- Aby sa uľahčilo vzdelávanie, zlepšenie monitorovania a hodnotenia sa musí zamerať na maximálne využitie kvalitatívnej analýzy výsledkov.
- Na realizáciu väčšej pridanej hodnoty EÚ a „celkového prístupu EÚ“ sa bude vyžadovať viac času a spolupráca medzi útvarmi a členskými štátmi. V záujme lepšieho využitia príležitostí a maximalizácie rozsahu pákového efektu EÚ môžu byť potrebné rôzne stratégie reakcie.

IPA III

- Nástroj IPA III preukázal svoju všeobecnú účinnosť ako predvstupový nástroj a je na dobrej ceste k dosiahnutiu svojich hlavných cieľov. Nástroj je zosúladený s novou metodikou rozširovania, pričom v popredí stoja základy procesu pristúpenia k EÚ. Odzrkadľuje aj priority a vývoj politiky EÚ, ako je zameranie sa na ekologické, digitálne a hospodárske priority, čo dokazuje dôraz na vykonávanie hospodárskych a investičných plánov na západnom Balkáne.
- Nástroj IPA III bol účinný pri podpore sociálno-ekonomického rozvoja a využívaní potrebných investícií v rámci hospodárskeho a investičného plánu, pričom je potrebné ešte viac urýchliť konvergenciu s EÚ.
- Nástroj IPA III je pre príjemcov náročnejším nástrojom ako predchádzajúce nástroje, pretože od nich vyžaduje veľkú zodpovednosť a schopnosť strategického plánovania v oblasti dvojstranného programovania. V druhej časti VFR bude potrebné vynaložiť

väčšie úsilie na transformáciu strategických reakcií príjemcov na viacročné dokumenty strategického plánovania s prioritnými a postupnými reformami a opatreniami.

- Zatiaľ čo nástroj IPA III je navrhnutý ako nástroj založený na výkonnosti z hľadiska rozsahu a intenzity pomoci, vyváženie hodnotenia výkonnosti so zásadou spravodlivého podielu obmedzilo finančnú odmenu na príjemcov s dobrými výsledkami.
- Nástroj IPA III bol obzvlášť účinný pri zavádzaní kombinácie spôsobov a nástrojov vrátane rozpočtovej podpory, grantov a investícií. Zvýšenie efektívnosti sa dosiahlo aj menším počtom väčších opatrení, ale existuje ďalší priestor na zefektívnenie a zváženie viacročného programovania pre dvojstranné programovanie.
- Nový jednotný systém monitorovania a podávania správ, rámec výsledkov nástroja IPA III, predstavuje značné zlepšenie v porovnaní s rámcom výsledkov používaným v rámci nástroja IPA II. Očakáva sa, že zlepší programovanie, monitorovanie, podávanie správ a hodnotenie nástroja IPA III.
- Nástroj IPA III flexibilne reagoval na výnimočné vonkajšie udalosti napriek tomu, že chýbal podobný vankúš ako v nástroji NDICI – Globálna Európa. Absencia vopred stanoveného finančného krytia pre jednotlivé krajiny poskytla požadovanú flexibilitu pri plánovaní pomoci z programu podľa naliehavých a vyvíjajúcich sa potrieb.
- Nástroj IPA III zabezpečuje súlad s predchádzajúcimi nástrojmi a komplementárnosť medzi rôznymi typmi programov, ktoré podporuje. Je tiež v súlade s ostatnými oblasťami vonkajšej činnosti a vnútornými politikami EÚ. Vzhľadom na to, že Ukrajina, Moldavsko a Gruzínsko sa teraz stali krajinami zapojenými do procesu rozširovania, ale zostali financované mimo nástroja IPA III, bude potrebné dôsledne zabezpečiť súlad medzi nástrojom IPA III a nástrojmi, z ktorých dostávajú pomoc EÚ.
- S nástrojom IPA III je EÚ najväčším darcom v regióne rozširovania. Pridanú hodnotu EÚ znásobujú dlhodobé partnerstvá najmä s medzinárodnými organizáciami, medzinárodnými finančnými inštitúciami a členskými štátmi.
- Celkové ciele nástroja IPA III, ktorými je pripraviť príjemcov na budúce členstvo v Únii zvýšením zosúlaďovania vnútroštátnych právnych predpisov a verejnej správy s *acquis* EÚ a normami EÚ, zostávajú relevantné. Nástroj IPA III sa doplní o nový finančný nástroj, a to nástroj pre reformy a rast pre západný Balkán, ktorého cieľom je ďalej urýchliť základné sociálno-ekonomické reformy s novým typom financovania a platobnými podmienkami *ex ante*.

DOAG

- Rozhodnutie o pridružení zámoria vrátane Grónska (DOAG) sa osvedčilo. Zlúčením rozhodnutia o Grónsku a bývalého rozhodnutia o pridružení zámoria tento asociačný nástroj poskytol jednotný právny základ pre všetkých 13 zámorských krajín a území (ZKÚ) vrátane Grónska s vyhradenou rozpočtovou kapitolou, ako to požadoval Európsky parlament.
- Začlenením doložky o postúpení pre nástroj NDICI – Globálna Európa na uskutočnenie spolupráce (pozri článok 81 DOAG) sa výrazne zvýšila súdržnosť s inými nástrojmi na financovanie vonkajšej činnosti. Prahové hodnoty uplatniteľné na komitológiu obsiahnuté v nástroji NDICI – Globálna Európa a uvedené v DOAG by sa však mohli prispôsobiť jeho potrebám.
- Zámorské krajiny a územia už nemajú prospech z vyčleneného balíka prostriedkov v rámci nástroja Európskej investičnej banky pre investície do ZKÚ financovaného v rámci 11. ERF. Tie teraz majú prístup k programu InvestEU na konkurenčnom základe, je však príliš skoro hodnotiť jeho vplyv na súkromný sektor v ZKÚ.

INSC

- Nástroj pre medzinárodnú spoluprácu v oblasti jadrovej bezpečnosti (INSC) je jedinečný nástroj, ktorý dopĺňa nástroj NDICI – Globálna Európa v oblasti jadrovej spolupráce v rámci právneho základu Euratomu. Je vhodný na riešenie problémov v oblasti jadrovej bezpečnosti, nakladania s rádioaktívnym odpadom a jadrových bezpečnostných záruk.
- Plánovanie nástroja INSC bolo dostatočne flexibilné, aby reagovalo na výzvy, ktoré vznikli v dôsledku útočnej vojny Ruska proti Ukrajine.