EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.5.2024.
COM(2024) 208 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o evaluaciji instrumenata Europske unije za vanjsko financiranje za višegodišnje financijske okvire za razdoblje 2014. – 2020. i 2021. – 2027.

{SWD(2024) 133 final}

Sadržaj

1. Kontekst 2
2. Evaluacija 4
3. Zaključci 6

1. Kontekst

Opći je cilj ove evaluacije procijeniti jesu li postojeći instrumenti za vanjsko financiranje svrsishodniji i omogućavaju li EU-u bolju vanjsku suradnju nego prethodni instrumenti. Posebni su ciljevi procijeniti uspješnost instrumenata za vanjsko financiranje u smislu dodane vjernosti EU-a, djelotvornosti, učinkovitosti, učinka, fleksibilnosti i sposobnosti reagiranja na promjenjive političke prioritete i prioritete politika, prostora za pojednostavljenje, dosljednosti, sinergije i toga jesu li ciljevi tih instrumenata i dalje relevantni. Procjenjuje se i korištenje i funkcioniranje Jamstva za vanjsko djelovanje, uključujući njegov najveći iznos, u smislu njegove vrijednosti i doprinosa općim ciljevima i rezultatima.

Ova evaluacija obuhvaća sljedeće instrumente za vanjsko financiranje:

VFO za razdoblje 2021. – 2027.

- Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI) – Globalna Europa, uključujući njegovu komponentu Europski fond za održivi razvoj plus / Jamstvo za vanjsko djelovanje (EFOR+/EAG), te Delegirana uredba Komisije o dopuni Uredbe o instrumentu NDICI – Globalna Europa[1],
- Instrument pretpristupne pomoći[2] III (IPA III) i Delegirana uredba Komisije o dopuni Uredbe IPA III[3] i Provedbena uredba Komisije o posebnim pravilima primjene instrumenta IPA-e III[4],
- Europski instrument za međunarodnu suradnju u području nuklearne sigurnosti (INSC)[5],
- Odluka o prekomorskom pridruživanju, uključujući Grenland (DOAG)[6].

VFO za razdoblje 2014. – 2020.

- Instrument za razvojnu suradnju (DCI)[7],

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

- Europski instrument za demokraciju i ljudska prava (EIDHR)[8],
- Europski instrument za susjedstvo (ENI)[9],
- Instrument za doprinos stabilnosti i miru (IcSP)[10],
- Instrument pretpristupne pomoći (IPA)[11],
- Instrument za partnerstvo za suradnju s trećim zemljama (PI)[12],
- Odluka o prekomorskom pridruživanju (OAD)[13],
- Odluka o Grenlandu (DD)[14],
- Europski fond za održivi razvoj (ERF)[15],
- Zajednička provedbena Uredba o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja[16],
- 11. europski razvojni fond koji je, iako nije instrument proračuna EU-a, ipak obuhvaćen ovom evaluacijom[17].

Evaluacija se provodi u skladu s člankom 42. stavkom 2. Uredbe o instrumentu NDICI–Globalna Europa, člankom 13. stavkom 6. Uredbe IPA III, člankom 81. DOAG-a te s člankom 14. stavkom 1. Uredbe o INSC-u. Obuhvaća i nadovezuje se na završnu evaluaciju instrumenata za vanjsko financiranje u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2014. – 2020.

Evaluacija instrumenata za vanjsko financiranje u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. obuhvaća razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. Kad je riječ o instrumentima za vanjsko financiranje u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., ta evaluacija obuhvaća razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2022.

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

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

Geografsko područje obuhvaćeno evaluacijom odgovara onom iz pravnih akata koji podliježu evaluaciji.

U ovom se izvješću iznose zaključci koje je Komisija donijela nakon što je provela evaluaciju koja se nalazi u pratećem Radnom dokumentu službi Komisije.

2. Evaluacija

- **Djelotvornost i učinkovitost**

Prema aktualnoj procjeni instrumenti za vanjsko financiranje provode se prema planu i očekuje se da će ostvariti ciljeve postavljene u trenutku njihova donošenja, koji su i dalje relevantni.

Objedinjavanjem nekoliko instrumenata za vanjsko financiranje iz prethodnog VFO-a u instrumentu NDICI – Globalna Europa riješen je problem fragmentiranosti prijašnje strukture. Osim toga, u instrument je integriran 11. europski razvojni fond, koji se financirao izvan proračuna EU-a i obuhvaćao je supsaharske, karipske i pacifičke zemlje. Instrument NDICI – Globalna Europa uz druge regije obuhvaća i susjedstvo, vodeći računa o njegovim posebnostima.

IPA III je u usporedbi s prethodnim instrumentima fleksibilnija i više usmjerena na politiku. Iz instrumenta namijenjenog pojedinim sektorima prerasla je u cjelovitiji instrument vođen načelom „politika na prvom mjestu”. Osim toga, IPA III odražava prioritete i razvoj politika EU-a kad je riječ o pripremi korisnika za buduće članstvo u Uniji. Instrument IPA III djelotvorno je promicao socioekonomski razvoj i poticao potrebna ulaganja u okviru gospodarskog i investicijskog plana, međutim trebalo bi dodatno ubrzati konvergenciju s EU-om.

Kad je riječ o učinkovitosti sredstava EU-a, integracija fonda EFOR+ u instrumente NDICI – Globalna Europa i IPA III omogućuje da se ograničena javna financijska sredstva EU-a u većoj mjeri koriste za poticanje javnih i privatnih ulaganja.

Na temelju zaključaka preispitivanja u sredini programskog razdoblja, provedenog 2017., postojeći instrumenti za vanjsko financiranje su fleksibilni, što se pokazalo relevantnim za odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i agresivni rat Rusije protiv Ukrajine.

U okviru instrumenta IPA III ne postoje unaprijed utvrđene financijske omotnice za pojedine zemlje, zbog čega se programska pomoć može lakše prilagoditi hitnim i novim potrebama.

- **Dosljednost**

Instrument NDICI – Globalna Europa temelji se na načelu geografizacije, tj. provedbe instrumenta prvenstveno u obliku geografskih programa koji se nadopunjuju tematskim programima i djelovanjima za brzi odgovor. Time je pojašnjena povezanost geografskih i tematskih djelovanja te djelovanja za brzi odgovor, čime se povećava dosljednost i geopolitički utjecaj i smanjuje problem preklapanja velikog broja instrumenata za vanjsko financiranje u razdoblju 2014. – 2020. Primjena logike geografizacije poboljšala je suradnju EU-a s državnim i regionalnim dionicima, što je dovelo do usmjerenijeg pristupa. Integracijom fonda EFOR+ u instrument NDICI – Globalna Europa povećana je dosljednost vanjskog djelovanja EU-a. Geografizacija bi mogla pridonijeti savladavanju specifičnih poteškoća s kojima se suočavaju osjetljive i krizom pogođene zemlje.

Instrument IPA III osigurava da su programi koji primaju potporu iz njega komplementarni.

Osim toga, postojeći instrumenti za vanjsko financiranje osmišljeni su tako da budu koherentni, pa su IPA III, DOAG i INSC komplementarni instrumentu NDICI– Globalna Europa.

Osim jačanja sinergije s instrumentima za vanjsko financiranje koji nisu obuhvaćeni ovom evaluacijom, cilj postojećih instrumenata je i poboljšati dosljednost s unutarnjim politikama EU-a.

- **Dodana vrijednost EU-a**

Instrumenti za vanjsko financiranje EU-u omogućuju da bolje iskoristi svoj utjecaj kao razvojnog dionika, globalnog i geopolitičkog aktera. Instrument NDICI – Globalna Europa donio je znatnu dodanu vrijednost jer omogućuje integriraniju, veću i dosljedniju globalnu ponudu u usporedbi s prethodnim VFO-om, čime se povećava kapacitet partnerskih zemalja za rad na zajedničkim prioritetima s EU-om i prevladavanje globalnih izazova. Postojeći instrumenti za vanjsko financiranje povećali su kolektivno sudjelovanje europskih dionika u vanjskoj suradnji EU-a u okviru pristupa Tim Europa, koji se temelji na znanju i stručnosti država članica EU-a. Dodana vrijednost instrumenta IPA III proizlazi iz njegova posebnog cilja pripreme korisnika za buduće članstvo u Uniji, utemeljeno na europskim vrijednostima.

Iako je još u ranoj fazi, EFOR+ se već pokazao kao pospješitelj mobilizacije dodatnih financijskih sredstava i stručnog znanja, doprinoseći time održivom razvoju i rastu. Taj je doprinos u skladu s provedbom inicijative Global Gateway, strategije EU-a za poticanje inteligentnih, čistih i sigurnih veza u digitalnom, energetskom i prometnom sektoru i jačanje

zdravstvenih i obrazovnih sustava te sustava istraživanja u cijelom svijetu, među ostalim i u okviru gospodarskih i investicijskih planova u susjedstvu. Njihova je uloga slična onoj koju ima Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu u okviru instrumenta IPA III.

3. Zaključci

Zaključci preispitivanja u sredini programskog razdoblja iz 2017. o instrumentima za vanjsko financiranje u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. ostali su valjani tijekom cijelog razdoblja tog prethodnog VFO-a i u velikoj su mjeri uzeti u obzir pri oblikovanju aktualnog skupa instrumenata.

Zakonodavne izmjene uredaba o instrumentima NDICI– Globalna Europa, IPA III te DOAG-a i INSC-a i povezanih delegiranih uredaba u sredini programskog razdoblja nisu potrebne.

NDICI – Globalna Europa

- NDICI – Globalna Europa općenito se pokazao prikladnim. Procjenjuje se da se taj instrument provodi prema planu i očekuje se da će ostvariti ciljeve postavljene u trenutku njegova donošenja, koji su i dalje relevantni.
- U promjenjivoj geopolitičkoj situaciji instrument NDICI – Globalna Europa ujedno je i vrlo bitan za provedbu strategije Global Gateway, uključujući gospodarske i investicijske planove za Istočno partnerstvo i južno susjedstvo.
- NDICI – Globalna Europa omogućio je EU-u i da dosljednije promiče svoje unutarnje politike i prioritete u vanjskom svijetu. Kako bi se poboljšala dosljednost ciljeva unutarnjeg i vanjskog djelovanja, taj instrument mora u većoj mjeri pridonositi integriranom pristupu, u kojem se vodi računa o interesima, partnerstvima i vrijednostima EU-a.
- Kad je riječ o pojednostavljenju, instrument NDICI – Globalna Europa objedinjuje pravnu osnovu za velik dio vanjskih intervencija EU-a i načina njihove provedbe.
- Budući da zamjenjuje velik broj instrumenata za vanjsko financiranje iz prethodnog VFO-a, instrument NDICI – Globalna Europa doveo je do znatno veće dosljednosti i komplementarnosti kad je riječ o geografskim i tematskim djelovanjima, djelovanjima za brzi odgovor i drugim instrumentima za vanjsko financiranje.

- Iako je provedba fonda EFOR+ još u ranoj fazi, on se već pokazao kao pospješitelj korištenja dodatnih financijskih sredstava i stručnog znanja, doprinoseći time održivom razvoju i rastu i provedbi strategije Global Gateway, među ostalim i u okviru gospodarskih i investicijskih planova u susjedstvu.
- Doprinos privatnog sektora putem fonda EFOR+ presudan je za učinkovito podupiranje održivog rasta u partnerskim zemljama proračunom EU-a. Uvrštavanjem tog fonda u instrument NDICI – Globalna Europa pojednostavljeni su svi načini provedbe.
- Značajke fleksibilnosti instrumenta NDICI– Globalna Europa pokazale su se relevantnima za ostvarivanje prioriteta EU-a i za pružanje potpore partnerskim zemljama, posebno s obzirom na situaciju s pandemijom bolesti COVID-19, agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine i migracijskim pritiscima, posebno u susjedstvu. Međutim, tri godine nakon početka provedbe tog instrumenta njegova je pričuva gotovo potpuno potrošena, što ukazuje na neusklađenost između dostupnih sredstava i stvarnih potreba. Nadalje, instrument NDICI – Globalna Europa nije osmišljen kao potpora zemljama zahvaćenima ratom u mjeri u kojoj je to potrebno Ukrajini. Stoga je za razdoblje 2024. – 2027. donesen novi financijski Instrument za Ukrajinu kako bi se toj zemlji pružila potpora zbog agresivnog rata koji Rusija još uvijek vodi protiv nje i za njezino pristupanje EU-u.
- S jedne strane, instrument NDICI – Globalna Europa općenito je na pravom putu da ostvari ciljne vrijednost rashoda, iako će u narednim godinama biti potrebne dodatne mjere za neka od ciljeva, kao što je klima. S druge strane, velik broj tih ciljeva ograničio je i fleksibilnost tog instrumenta.
- Zahvaljujući postupku programiranja uspješno su utvrđeni zajednički prioriteti s partnerskim zemljama. Budući da je u programskim dokumentima naveden čitav raspon ciljeva, bit će potrebno daljnje određivanje prioritetâ. Programiranje je i dalje složen proces, što pak dovodi do kašnjenja na početku faze provedbe.
- Uključivanjem neprogramskog stupa za brzi odgovor, koji se temelji na tri komponente, od kojih su dvije nove (otpornost i potrebe u području vanjske politike), EU je dobio širi paket mjera za brzo reagiranje na hitne nepredviđene i nove prioritete koji se ne mogu riješiti postupkom programiranja te za provedbu povezanosti humanitarnog djelovanja, razvoja i mira. Potrebno je poduzeti dodatne mjere kako bi opći pristup bio učinkovitiji i kako bi se poboljšala koordinacija među relevantnim instrumentima

financiranja, osobito kad je riječ o suradnji sa zemljama pogođenima sukobima i drugim nestabilnim kontekstima.

- Instrument NDICI – Globalna Europa donosi znatnu dodanu vrijednost partnerskim zemljama jer osigurava veću i dosljedniju ponudu. Potrebne su dodatne mjere kad je riječ o povezivanju kratkoročnih djelovanja za brzi odgovor i dugoročnih djelovanja.
- Kako bi se olakšalo učenje, pri poboljšavanju praćenja i evaluacije u prvom planu treba biti iskorištavanje kvalitativne analize rezultata u najvećoj mogućoj mjeri.
- Kako bi se ostvarila veća dodana vrijednost EU-a i „pristup na razini cijelog EU-a", bit će potrebno više vremena i suradnje među službama i s državama članicama. Kako bi se u većoj mjeri iskoristile prilike i u najvećoj mogućoj mjeri povećao prostor za iskorištavanje utjecaja EU-a, možda će biti potrebno osmisliti različite strategije odgovora.

IPA III

- Instrument IPA III općenito se pokazao učinkovitim kao pretpristupni instrument i na dobrom je putu da ostvari svoje glavne ciljeve. Usklađen je s novom metodologijom proširenja, u kojoj se posebna pozornost posvećuje osnovama procesa pristupanja EU-u. Odražava prioritete i promjene u politikama EU-a, primjerice usmjerenost na zelene, digitalne i gospodarske prioritete, dokazanu pažnjom koja se posvećuje provedbi gospodarskih i investicijskih planova na zapadnom Balkanu.
- Instrument IPA III djelotvorno je promicao socioekonomski razvoj i poticao potrebna ulaganja u okviru gospodarskog i investicijskog plana, međutim potrebno je dodatno ubrzati konvergenciju s EU-om.
- IPA III je zahtjevniji za korisnike od prethodnih instrumenata jer se od njih očekuje da preuzmu znatnu odgovornost za bilateralno programiranje i budu sposobni za strateško planiranje u tom području. U drugom dijelu VFO-a bit će potrebno poduzeti dodatne mjere kako bi se strateški odgovori korisnika pretočili u višegodišnje dokumente za strateško planiranje s prioritetnim i etapnim reformama i mjerama.
- Iako je instrument IPA III osmišljen kao instrument koji se temelji na uspješnosti u smislu opsega i intenziteta pomoći, traženje ravnoteže između ocjenjivanja uspješnosti i načela pravedne podjele ograničilo je mogućnost da se novčano nagrade uspješni korisnici.

- Instrument IPA III bio je posebno učinkovit jer su se u okviru njega kombinirali različiti načini i alati, uključujući proračunsku potporu, bespovratna sredstva i ulaganja. Povećanje učinkovitosti ostvareno je i manjim brojem opsežnijih mjera, ali još ima prostora za pojednostavljenje i razmatranje višegodišnjeg programiranja za bilateralno programiranje.
- Novi jedinstveni sustav za praćenje i izvješćivanje, odnosno okvir za rezultate instrumenta IPA III, predstavlja znatno poboljšanje u odnosu na okvir za rezultate instrumenta IPA II. Očekuje se da će on poboljšati programiranje, praćenje, izvješćivanje i evaluaciju instrumenta.
- Instrument IPA III omogućio je fleksibilan odgovor na izvanredne vanjske događaje iako nije bilo pričuve slične onoj u instrumentu NDICI – Globalna Europa. Nepostojanje unaprijed utvrđenih financijskih omotnica za pojedine zemlje omogućilo je da programska pomoć bude dovoljno fleksibilna kako bi se zadovoljile hitne i nove potrebe.
- Instrumenta IPA III osigurava dosljednost s prethodnim instrumentima i komplementarnost između različitih vrsta programa koji se iz njega podupiru. Usklađen je i s drugim područjima vanjskog djelovanja i unutarnjim politikama EU-a. Budući da su Ukrajina, Moldova i Gruzija postale zemlje kandidatkinje za pristupanje EU-u, ali se i dalje financiraju izvan instrumenta IPAIII, bit će potrebno dosljedno osiguravati njegovu dosljednost s instrumentima iz kojih te države primaju pomoć EU-a.
- Zahvaljujući instrumentu IPA III, EU je najveći donator u regiji proširenja. Dodana vrijednost EU-a dodatno povećavaju dugotrajna partnerstva, posebno s međunarodnim organizacijama, međunarodnim financijskim institucijama i državama članicama.
- Opći ciljevi instrumenta, a to je priprema korisnika za buduće članstvo u Uniji povećanjem usklađenosti nacionalnog zakonodavstva i javne uprave s pravnom stečevinom EU-a i standardima EU-a, i dalje su relevantni. IPA III dopunit će se novim financijskim Instrumentom za reforme i rast za zapadni Balkan, čiji je cilj dodatno ubrzati temeljne socioekonomske reforme novom vrstom financiranja i *ex ante* uvjetima plaćanja.

DOAG

- DOAG je opravdao svoju vrijednost. Ovaj instrument, nastao spajanjem Odluke o Grenlandu i prethodne Odluke o prekomorskom pridruživanju, stvara jedinstvenu

pravnu osnovu za svih 13 prekomorskih zemalja i područja (PZP), uključujući Grenland, koji ima posebno proračunsko poglavlje, kako je zatražio Europski parlament.

- Uključivanjem klauzule s upućivanjem na instrument NDICI – Globalna Europa za provedbu suradnje (vidjeti članak 81. DOAG-a) znatno je povećana dosljednost s drugim instrumentima za vanjsko financiranje. Međutim, pragovi primjenjivi na komitologiju iz Uredbe o instrumentu NDICI – Globalna Europa i na koje se upućuje u DOAG-u mogli bi se prilagoditi potrebama potonjeg.
- Prekomorske zemlje i područja više ne ostvaruju korist od namjenske financijske omotnice u okviru investicijskog instrumenta PZP-ova Europske investicijske banke koji se financira u okviru 11. europskog razvojnog fonda. Sada imaju pristup programu InvestEU na natjecateljskoj osnovi. Međutim, prerano je za procjenu njegova učinka na privatni sektor u prekomorskim zemljama i područjima.

INSC

- INSC je jedinstveni instrument koji na temelju pravne osnove Euratoma nadopunjuje instrument NDICI – Globalna Europa u području nuklearne suradnje. Prikladan je za prevladavanje izazova u području nuklearne sigurnosti, gospodarenja radioaktivnim otpadom i nuklearnih zaštitnih mjera.
- Planiranje INSC-a bilo je dovoljno fleksibilno za odgovor na probleme koji su nastali kao posljedica agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine.