EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 15.5.2024
COM(2024) 208 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

2014.–2020. ja 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistikuga hõlmatud Euroopa Liidu välisrahastamisvahendite hindamise kohta

{SWD(2024) 133 final}

Sisukord

1. Taust 2
2. Üldhindamine 4
3. Järeldused 6

1. Taust

Käesoleva hindamise üldeesmärk on hinnata, kas praegused välisrahastamisvahendid täidavad oma eesmärki varasematest paremini ja võimaldavad ELil aktiivsemalt osaleda väliskoostöös. Erieesmärkideks on välisrahastamisvahendite toimivuse hindamine ELi lisaväärtuse, tulemuslikkuse, tõhususe, mõju ja paindlikkuse seisukohast, suutlikkuse poolest reageerida muutuvatele poliitilistele prioriteetidele ning lihtsustamise ulatuse, sidususe, koostoime ja välisrahastamisvahendite eesmärkide jätkuva asjakohasuse seisukohast. Lisaks hinnatakse välistegevuse tagatise kasutamist ja toimimist ning selle maksimumsummat, võttes arvesse täiendavust ning panust üldiste eesmärkide ja tulemuste saavutamisse.

Hindamine hõlmab järgmisi välisrahastamisvahendeid.

Mitmeaastane finantsraamistik 2021–2027

- Naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa“ (NDICI-GE), sealhulgas selle Euroopa Kestliku Arengu Fondi+ ja välistegevuse tagatise komponent (EFSD+/EAG), ning komisjoni delegeeritud määrus, millega täiendatakse NDICI-GE määrust[1];
- Ühinemiseelse abi rahastamisvahend[2] III (IPA III) ja komisjoni delegeeritud määrus, millega täiendatakse IPA III määrust,[3] ning komisjoni rakendusmäärus IPA III rakendamise erieeskirjade kohta[4]
- tuumaohutusalase rahvusvahelise koostöö Euroopa instrument (INSC)[5],
- otsus ÜMTde, sealhulgas Gröönimaa assotsieerimise kohta (DOAG)[6].

Mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020

- Arengukoostöö rahastamisvahend (DCI)[7],
- demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend (EIDHR)[8],

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

- Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend (ENI)[9],
- stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend (IcSP)[10],
- ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA)[11],
- partnerluse rahastamisvahend koostööks kolmandate riikidega (PI)[12],
- ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise otsus (OAD)[13],
- Gröönimaad käsitlev otsus (GD)[14],
- Euroopa Kestliku Arengu Fond (EFSD)[15],
- Ühine rakendusmäärus, millega sätestatakse liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühised eeskirjad ja menetlused[16],
- 11. Euroopa Arengufond (EAF), mis ei ole küll ELi eelarvevahend, kuid mida hindamine samuti hõlmab[17].

Hindamine toimub vastavalt NDICI-GE määruse artikli 42 lõikele 2, IPA III määruse artikli 13 lõikele 6, DOAG artiklile 81 ja INSC artikli 14 lõikele 1. See hõlmab välisrahastamisvahendite lõpphindamist 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku raames ja tugineb sellele hindamisele.

2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistikuga hõlmatud välisrahastamisvahendite hindamisel vaadeldakse ajavahemikku 1. jaanuarist 2014 kuni 31. detsembrini 2020. 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistikuga hõlmatud välisrahastamisvahendite hindamisel vaadeldakse aga ajavahemikku 1. jaanuarist 2021 kuni 31. detsembrini 2022.

Hindamise geograafiline ulatus vastab hindamise all olevates õigusaktides osutatud ulatusele.

Käesolevas aruandes esitatakse järeldused, mille komisjon tegi pärast hindamist, mille ülevaade on esitatud lisas olevas komisjoni talituste töödokumendis.

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

2. Üldhindamine

- **Tulemuslikkus ja tõhusus**

Välisrahastamisvahendite rakendamise praegune seis näitab, et ollakse vastuvõtmise ajal seatud eesmärkide saavutamise graafikus ja need eesmärgid on jätkuvalt asjakohased.

NDICI-GE käsitles varasema struktuuri killustatust ning ühendas mitu eelmise mitmeaastase finantsraamistiku välisrahastamisvahendit. Seejuures integreeriti ka 11. EAF, mida rahastati väljaspool ELi eelarvet ja mis hõlmas Sahara-taguse Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riike. NDICI-GE hõlmab lisaks muudele piirkondadele ka naaberriike, säilitades samal ajal oma eripära.

IPA III kujutab endast nihet poliitikapõhisema ja reageerimisvõimelisema lähenemisviisi poole võrreldes eelkäijatega. See on arenenud sektoripõhisest vahendist terviklikumaks poliitikakeskseks vahendiks. Lisaks kajastab IPA III ELi prioriteete ja poliitika kujundamist abisaajate ettevalmistamisel liidu liikmeks saamiseks. IPA III on olnud tulemuslik sotsiaal-majandusliku arengu edendamisel ja vajaminevate investeeringute võimendamisel majandus- ja investeerimiskava raames, kuigi samal ajal on vaja kiirendada lähenemist Euroopa Liidule.

Mis puudutab ELi vahendite tõhusust, siis võimaldab EFSD+ lõimimine NDICI-GE ja IPA III sees rohkem kasutada ELi piiratud rahalisi vahendeid avaliku ja erasektori investeeringute võimendamiseks.

2017. aasta tulemuslikkuse hindamise kohaselt sisaldavad praegused välisrahastamisvahendid paindlikkuselemente, mis on tõestanud oma asjakohasust COVID-19-le ja Venemaa Ukraina-vastasele agressioonisõjale reageerimisel.

IPA III puhul on riikide kindlaksmääratud rahastamispakettide puudumine võimaldanud suuremat paindlikkust abi suunamisel vastavalt kiireloomulistele ja muutuvatele vajadustele.

- **Sidusus**

NDICI-GE aluseks on geograafilisuse põhimõte, st vahendi rakendamine peamiselt geograafiliste programmide kaudu, mida täiendavad temaatilised programmid ja kiirreageerimismeetmed. See on selgitanud geograafiliste, temaatiliste ja kiirreageerimismeetmete vahelist seost, suurendades sidusust ja geopoliitilist mõju ning lahendades probleeme, mis tulenevad 2014.–2020. aasta arvukate välisrahastamisvahendite kattumistest. Geograafial põhineva loogika rakendamine on tõhustanud ELi koostööd riikliku

ja piirkondliku tasandi osalejatega, mis on toonud kaasa sihipärasema lähenemisviisi. EFSD+ lõimimine NDICI-GEsse suurendas ELi välistegevuse sidusust. Geograafilisuse põhimõtte rakendamine võiks ühtlasi aidata lahendada ebakindlate ja kriisist mõjutatud riikide spetsiifilisi probleeme.

IPA III tagab rahastamisvahendist toetatavate programmide vastastikuse täiendavuse.

Samuti on praeguste välisrahastamisvahendite vahel sisemine sidusus, kuna IPA III, DOAG ja INSC rakendamisel lähtutakse NDICI-GEst.

Lisaks paremale koostoimele muude välisrahastamisvahenditega, mida käesolev hindamine ei hõlma, on praegustes välisrahastamisvahendites püütud suurendada sidusust ELi siseste poliitikameetmetega.

- **ELi lisaväärtus**

Välisrahastamisvahendid võimaldavad ELil tõusta paremini esile arengualase, üleilmse ja geopoliitilise osalejana. NDICI-GE on loonud hulgaliselt lisaväärtust, tehes maailmale paremini integreeritud, ulatuslikuma ja sidusama pakkumise võrreldes eelmise mitmeaastase finantsraamistikuga ning suurendades partnerriikide suutlikkust seada ELiga ühiseid prioriteete ja lahendada üleilmseid probleeme. Praegused välisrahastamisvahendid on suurendanud Euroopa osalejate kollektiivset osalemist ELi väliskoostöös Euroopa tiimi lähenemisviisi kaudu ning tuginedes ELi liikmesriikide teadmistele ja oskusteabele. IPA III lisaväärtus tuleneb selle erieesmärgist valmistada abisaajaid ette tulevaseks liitumiseks kooskõlas Euroopa väärtustega.

Ehkki EFSD+ on veel varajases etapis, on ta juba näidanud oma soodustavat toimet täiendavate rahaliste vahendite ja eksperditeadmiste kaasamisel, toetades nõnda kestlikku arengut ja majanduskasvu. See panus on kooskõlas algatusega „Global Gateway“, mis on ELi strateegia arukate, puhaste ja turvaliste ühenduste edendamiseks digi-, energia- ja transpordivaldkonnas ning tervishoiu-, haridus- ja teadussüsteemide tugevdamiseks kogu maailmas, sealhulgas naabruskonna majandus- ja investeerimiskavade kaudu. Nende roll on sarnane Lääne-Balkani investeerimisraamistiku rolliga IPA III raames.

3. Järeldused

Mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 välisrahastamisvahendeid käsitleva 2017. aasta hindamisaruande järeldused kehtisid kogu eelmise mitmeaastase finantsraamistiku vältel ja neid on suuresti arvesse võetud praeguste vahendite väljatöötamisel.

NDICI-GE, IPA III, DOAG ja INSC õigusaktid ja nendega seotud delegeeritud määrused ei vaja keskpikas perspektiivis seadusandlikke muudatusi.

Naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa“ (NDICI-GE)

- NDICI-GE on osutunud üldiselt eesmärgipäraseks. Selle senine rakendamine näitab, et ollakse vastuvõtmise ajal seatud eesmärkide saavutamise graafikus ja need eesmärgid on jätkuvalt asjakohased.
- Muutuvas geopoliitilises kontekstis on NDICI-GE ühtlasi peamine vahend strateegia „Global Gateway“, sh idapartnerluse ja lõunanaabruse majandus- ja investeerimiskavade rakendamises.
- NDICI-GE on aidanud ELil ülejäänud maailmale sidusamalt oma sisepoliitikat ja prioriteete tutvustada. Selleks et suurendada sise- ja välistegevuse eesmärkide sidusust, peab NDICI-GE toetama integreeritud lähenemisviisi, milles on tasakaalus ELi huvid, partnerlused ja väärtused.
- Lihtsustamise seisukohast annab NDICI-GE ühtse õigusliku aluse suurele osale ELi välistegevusest ja selle rakendamise üksikasjadest.
- Asendades suure hulga eelmise mitmeaastase finantsraamistiku välisrahastamisvahendeid, on NDICI-GE toonud kaasa suurema sidususe ja vastastikuse täiendavuse geograafilistes, temaatilistes ja kiirreageerimismeetmetes ning seoses muude välisrahastamisvahenditega.
- Kuigi EFSD+ rakendamine on varajases etapis, on see juba näidanud oma soodsat mõju täiendavate rahaliste vahendite ja eksperditeadmiste kaasamisele, toetades nõnda kestlikku arengut ja majanduskasvu ning strateegia „Global Gateway“ rakendamist, sealhulgas naabruskonna majandus- ja investeerimiskavade kaudu.

- Erasektori panus EFSD+ kaudu on keskse tähtsusega ELi eelarve tõhusaks kasutamiseks partnerriikide kestliku majanduskasvu toetamisel. EFSD+ paigutamine NDICI-GE alla on aidanud rakendamist optimeerida.
- NDICI-GE erinevad paindlikkuselemendid on tõestanud oma asjakohasust ELi prioriteetide järgimisel ning partnerriikide toetamisel, eelkõige COVID-19 pandeemia, Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja ja rändesurve kontekstis ning peamiselt naabruskonnas. Kolm aastat pärast rakendamist on NDICI-GE reserv aga peaaegu ammendatud, mis näitab olemasolevate vahendite mittevastavust tegelikele vajadustele. Lisaks ei olnud NDICI-GE ette nähtud toetama sõjas olevaid riike Ukrainale vajalikus ulatuses. Seepärast võeti ajavahemikuks 2024–2027 vastu uus rahastamisvahend – Ukraina rahastu –, et toetada Ukrainat nii Venemaa jätkuvas agressioonisõjas kui ka Ukraina ELi liikmeks saamise teel.
- Ühest küljest on NDICI-GE kulueesmärkide saavutamisel üldiselt graafikus, ehkki lähiaastatel on mõne, näiteks kliimaeesmärgi puhul vaja täiendavaid jõupingutusi. Teisalt on kulueesmärkide suur arv piiranud vahendi paindlikkust.
- Programmitöö on võimaldanud edukalt kindlaks määrata ühised prioriteedid partnerriikidega. Kuna programmdokumendid hõlmavad mitmeid eesmärke, on järgnevates etappides vaja seada uusi prioriteete. Programmitöö on endiselt keerukas, mis omakorda põhjustab viivitusi rakendamise alustamisel.
- Asjaolu, et lisatud on programmiväline kiirreageerimissammas, mille kolmest kesksest komponendist kaks (vastupidavusvõime ja välispoliitika vajadused) on uued, tõi ELile uusi vahendeid, et kiirelt tegeleda pakiliste, ettenägematute ja esilekerkivate poliitiliste prioriteetidega, mida ei saa lahendada programmitöö käigus, ning rakendada humanitaar-, arengu- ja rahuvaldkonna lõimimist. Rohkem on vaja pingutada selle nimel, et muuta üldine lähenemisviis tulemuslikumaks ja koordineerida paremini asjaomaseid rahastamisvahendeid, eelkõige konfliktist mõjutatud riikide ja muude ebakindlate olude puhul.
- NDICI-GE annab partnerriikidele märkimisväärset lisaväärtust ulatuslikuma ja sidusama pakkumise näol. Lühiajaliste kiirreageerimismeetmete ja pikaajaliste meetmete ühendamiseks on vaja rohkem ära teha.
- Õppimise hõlbustamiseks tuleb täiustada järelevalvet ja hindamist ning keskenduda tulemuste kvalitatiivse analüüsi laiemale kasutamisele.

- Suurema ELi lisaväärtuse ja kogu ELi hõlmava lähenemisviisi nimel on vaja rohkem aega ja koostööd nii talituste vahel kui ka liikmesriikidega. Võimaluste paremaks ärakasutamiseks ja ELi finantsvõimenduse maksimeerimiseks võib vaja minna diferentseeritud lähenemist.

Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA) III

- IPA III on näidanud oma üldist tulemuslikkust ühinemiseelse rahastamisvahendina ja selle põhieesmärkide saavutamine kulgeb kavakohaselt. Vahend on kooskõlas uue laienemismetoodikaga, mille keskmes on ELiga ühinemise protsessi põhialused. See kajastab ka ELi poliitilisi prioriteete ja arengut, näiteks keskendumist keskkonnaalastele, digitaalsetele ja majanduslikele prioriteetidele, mida näitab rõhuasetus Lääne-Balkani majandus- ja investeerimiskava rakendamisele.
- IPA III on olnud tulemusrikas sotsiaal-majandusliku arengu edendamisel ning majandus- ja investeerimiskava kohaste vajalike investeeringute võimendamisel, kuid samas on vaja kiirendada lähenemist ELile.
- IPA III on abisaajate jaoks keerukam vahend kui selle eelkäijad, kuna nõuab tugevat isevastutust ja strateegilise planeerimise suutlikkust seoses kahepoolse programmitööga. Mitmeaastase finantsraamistiku teises pooles on vaja rohkem pingutada, et muuta toetusesaajate strateegilised vastused mitmeaastase strateegilise planeerimise dokumentideks, mis sisaldavad prioriseeritud ja järjestatud reforme ja meetmeid.
- Ehkki IPA III on kavandatud tulemuspõhise vahendina nii abi ulatuse kui ka intensiivsuse poolest, on tasakaalu leidmine tulemuslikkuse hindamise ja õiglase jagamise põhimõtte vahel piiranud korrektselt toimivate toetusesaajate rahalist kasu.
- IPA III on olnud eriti tõhus eri meetodite ja vahendite, sealhulgas eelarvetoetuse, muude toetuste ja investeeringute rakendamisel. Tõhusust on suurendatud ka meetmete arvu vähendamise ja mahu suurendamisega, kuid veel on ruumi lihtsustada ja kaaluda mitmeaastase programmitöö puhul kahepoolset programmitööd.
- Uus ühtne järelevalve- ja aruandlussüsteem – IPA III tulemusraamistik – kujutab endast suurt edasiminekut võrreldes IPA II puhul kasutusel olnud tulemusraamistikuga. See peaks parandama IPA III programmitööd, järelevalvet, aruandlust ja hindamist.

- IPA III on olnud paindlik erakorralistele välistele sündmustele reageerimisel, hoolimata sellest, et seal puudub NDICI-GE vahendiga sarnane reserv. Riikide kindlaksmääratud rahastamispakettide puudumine on võimaldanud paindlikkust abi kavandamisel vastavalt kiireloomulistele ja muutuvatele vajadustele.
- IPA III tagab kooskõla varasemate rahastamisvahenditega ja vastastikuse täiendavuse erinevate toetatavate programmide vahel. Samuti on see kooskõlas muude välistegevuse valdkondade ja ELi sisepoliitikaga. Arvestades, et Ukrainast, Moldovast ja Gruusiast on nüüd saanud laienemisprotsessis osalevad riigid, kuid neid rahastatakse jätkuvalt väljaspool IPA III, tuleb järjekindlalt tagada IPA III kooskõla asjaomaste ELi rahastamisvahenditega.
- IPA III on teinud EList laienemispiirkonna suurima rahastaja. ELi lisaväärtust mitmekordistavad pikaajalised partnerlused, eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide, rahvusvaheliste finantsasutuste ja liikmesriikidega.
- IPA III üldeesmärgid, milleks on valmistada abisaajaid ette tulevaseks liitu astumiseks, suurendades riiklike õigusaktide ja avaliku halduse vastavusse viimist ELi *acquis*' ja ELi standarditega, on endiselt asjakohased. IPA III täiendab peagi uus rahastamisvahend – Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu –, mille eesmärk on kiirendada põhjalikke sotsiaal-majanduslikke reforme uut liiki rahastamise ja maksete eeltingimuste abil.

ÜMTde, sh Gröönimaa assotsieerimise otsus (DOAG)

- DOAG on tõestanud oma väärtust. Gröönimaa otsuse ja endise ÜMTde assotsieerimise otsuse ühendamisel tekkinud partnerluse rahastamisvahend on andnud ühtse õigusliku aluse kõigile 13 ülemeremaale ja -territooriumile (ÜMT), sealhulgas Gröönimaale, koos eraldi eelarvepeatükiga, nagu nõudis Euroopa Parlament.
- Viiteklausli lisamine NDICI-GE-le koostöö rakendamiseks (vt DOAG artikkel 81) on märkimisväärselt parandanud sidusust teiste välisrahastamisvahenditega. NDICI-GEs sisalduvaid komiteemenetluse suhtes kohaldatavaid künniseid, millele DOAGs viidatakse, võiks siiski kohandada viimase vajadustele.
- Ülemeremaad ja -territooriumid ei saa enam kasutada 11. EAFist rahastatava Euroopa Investeerimispanga investeerimisrahastu sihtotstarbelist rahastamispaketti. Nüüd on neil konkurentsipõhine juurdepääs programmile „InvestEU", ent praegu on liiga vara hinnata selle mõju erasektorile ülemeremaadel ja -territooriumidel.

Tuumaohutusalase rahvusvahelise koostöö Euroopa instrument (INSC)

- INSC on ainulaadne vahend, mis rajaneb Euratomi õiguslikul alusel ning täiendab NDICI-GEd tuumaohutusalase koostöö vallas. See sobib hästi tuumaohutuse, radioaktiivsete jäätmete käitlemise ja tuumaenergiaalaste kaitsemeetmetega seotud probleemide lahendamiseks.
- INSC planeerimine oli piisavalt paindlik, et reageerida Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja tekitatud probleemidele.