EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2024.5.15.
COM(2024) 208 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az Európai Unió 2014–2020-as és 2021–2027-es többéves pénzügyi keretre vonatkozó külső finanszírozási eszközeinek értékeléséről

{SWD(2024) 133 final}

Tartalom

1. Előzmények 2
2. Értékelés 4
3. Következtetések 6

1. Előzmények

Ezen értékelés általános célja annak felmérése, hogy a jelenlegi külső finanszírozási eszközök jobban megfelelnek-e a célnak, mint a korábbiak, és lehetővé teszik-e az EU számára, hogy nagyobb szerepet vállaljon a külső együttműködésben. A konkrét célkitűzés a külső finanszírozási eszközök teljesítményének értékelése a következők tekintetében: uniós hozzáadott érték, eredményesség, hatékonyság, hatás, rugalmasság és a változó politikai és szakpolitikai prioritásokra való reagálás képessége, egyszerűsítési lehetőségek, koherencia, szinergiák és a külső finanszírozási eszközök célkitűzéseinek folyamatos relevanciája. Ezenkívül a Bizottság az addicionalitás, valamint az általános célkitűzésekhez és eredményekhez való hozzájárulás szempontjából is értékeli a külső tevékenységi garancia felhasználását és működését, beleértve annak maximális összegét is.

Ez az értékelés a következő külső finanszírozási eszközökre terjed ki:

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret

- A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (NDICI) – Globális Európa, beleértve annak Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz/külső tevékenységi garancia (EFFA+/EAG) komponensét, valamint az NDICI – Globális Európa rendeletet kiegészítő felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletet[1],
- Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz[2] III (IPA III), valamint az IPA III rendeletet kiegészítő felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet[3], továbbá az IPA III végrehajtásának egyedi szabályairól szóló bizottsági végrehajtási rendelet[4],
- A Nemzetközi Nukleáris Biztonsági Együttműködést Támogató Európai Eszköz (INSC)[5],
- A Grönlandra is kiterjedő tengerentúli társulásról szóló határozat (DOAG)[6].

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret

- A fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz (DCI)[7],

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] IPA III: Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (2021–2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj
[5] Rendelet – 2021/948 – HU – EUR-Lex (europa.eu)
[6] Határozat – 2021/1764 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014R0233

- A demokrácia és az emberi jogok európai eszköze (EIDHR)[8],
- Az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI)[9],
- A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz (IcSP)[10],
- Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)[11],
- A harmadik országokkal folytatott együttműködésre irányuló Partnerségi Eszköz (PI)[12],
- A tengerentúli társulási határozat (OAD)[13],
- A Grönland-határozat (GD)[14],
- Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA)[15],
- A külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról szóló közös végrehajtási rendelet[16],
- A 11. Európai Fejlesztési Alap, amely – bár nem uniós költségvetési eszköz – szintén az értékelés hatókörébe tartozik[17].

A Bizottság ezt az értékelést az NDICI – Globális Európa rendelet 42. cikkének (2) bekezdésével, az IPA III rendelet 13. cikkének (6) bekezdésével, a DOAG 81. cikkével és az INSC 14. cikkének (1) bekezdésével összhangban végzi. Áttekinti a 2014–2020-as többéves pénzügyi kereten alapuló külső finanszírozási eszközök végleges értékelését, és figyelembe veszi annak megállapításait.

A 2014–2020-as MFF-en alapuló külső finanszírozási eszközök értékelése a 2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakra terjed ki. A 2021–2027-es MFF-en alapuló külső finanszírozási eszközöket illetően az értékelés a 2021. január 1. és 2022. december 31. közötti időszakot fedi le.

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

[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=HU
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=HU
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014R0231
[12] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=HU
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0137
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1601
[16] https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-hu
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32015R0322

Az értékelés földrajzi hatálya megegyezik az értékelés tárgyát képező jogi aktusokban említettekkel.

Ez a jelentés bemutatja, hogy a Bizottság milyen következtetéseket vont le a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumban ismertetett értékelést követően.

2. Értékelés

- **Eredményesség és hatékonyság**

A külső finanszírozási eszközök végrehajtásának jelenlegi állása azt jelzi, hogy azok jó úton haladnak az elfogadásuk idején elvárt célok elérése felé, és ezek a célkitűzések továbbra is relevánsak.

Az NDICI – Globális Európa megszüntette a korábbi struktúra széttagolt jellegét, egyesítve az előző többéves pénzügyi keret több külső finanszírozási eszközét. Integrálta továbbá a 11. EFA-t, amely az uniós költségvetés keretein kívülről kapja forrásait, és amely a szubszaharai afrikai, karibi és csendes-óceáni országokra terjedt ki. Az NDICI – Globális Európa más régiók mellett a szomszédságra is kiterjed, megtartva ugyanakkor annak sajátosságait.

Az IPA III az elődprogramokhoz képest elmozdulást jelent a sokkal inkább szakpolitikai célok által vezérelt és reagálóképesebb megközelítés felé. Ágazati alapú eszközből holisztikusabb, a szakpolitikákat előtérbe állító eszközzé fejlődik. Az IPA III továbbá tükrözi a kedvezményezettek jövőbeli uniós tagságra való felkészítésével kapcsolatos uniós prioritásokat és szakpolitikai fejleményeket. Az IPA III eredményesen mozdította elő a társadalmi-gazdasági fejlődést és mozgósította a szükséges beruházásokat a gazdaságélénkítési és beruházási terv keretében, ugyanakkor az EU-hoz való közeledést tovább kell gyorsítani.

Ami az uniós források hatékonyságát illeti, az EFFA+-nak az NDICI – Globális Európa és az IPA III keretében történő integrációja lehetővé teszi, hogy a korlátozott uniós közfinanszírozási forrásokat fokozott mértékben használják fel a köz- és magánberuházások ösztönzésére.

A 2017. évi félidős értékelés következtetései nyomán kialakított jelenlegi külső finanszírozási eszközök olyan rugalmassági elemeket tartalmaznak, amelyek relevánsnak bizonyultak a Covid19-re és az Ukrajna elleni orosz agressziós háborúra való reagálás során.

Az IPA III keretében nem határozták meg előre az országok pénzügyi keretösszegeit, ami nagyobb rugalmasságot tett lehetővé a sürgős és változó igényeknek megfelelő programtámogatás tekintetében.

- **Koherencia**

Az NDICI – Globális Európa a földrajzi alapra helyezés elvére épül, azaz az eszköz elsősorban földrajzi programokon keresztül történő végrehajtására, amelyet tematikus programokkal és gyorsreagálási tevékenységekkel kell kiegészíteni. Ez egyértelművé tette a földrajzi, a tematikus és gyorsreagálási tevékenységek közötti kapcsolatot, növelve ezáltal a koherenciát és a geopolitikai befolyást, és kezelte az abból eredő problémákat, hogy átfedések voltak a nagyszámú 2014–2020-as európai külső finanszírozási eszköz között. A földrajzi alapra helyezés logikájának alkalmazása nyomán az EU fokozta együttműködését mind az országos, mind a regionális szereplőkkel, ami célzottabb megközelítéshez vezetett. Az EFFA+-nak az NDICI – Globális Európába való integrálása növelte az EU külső tevékenységének koherenciáját. A földrajzi alapra helyezés révén alaposabban lehet kezelni a törékeny és válság sújtotta országok előtt álló sajátos kihívásokat.

Az IPA III biztosítja az eszköz keretében támogatott különböző programok egymást kiegészítő jellegét.

Emellett beépített koherencia valósul a jelenlegi külső finanszírozási eszközök között is, mivel az IPA III, a DOAG és az INSC a végrehajtás tekintetében az NDICI – Globális Európára utalnak.

A jelenlegi külső finanszírozási eszközök az értékelés által nem érintett más külső finanszírozási intézményekkel való szinergiák megerősítése mellett arra is törekednek, hogy fokozzák az összhangot az EU belső politikáival.

- **Uniós hozzáadott érték**

A külső finanszírozási eszközök révén az EU eredményesebben vetheti latba befolyását fejlesztési, globális és geopolitikai szereplőként. Az NDICI – Globális Európa jelentős hozzáadott értéket teremt azáltal, hogy az előző MFF-hez képest integráltabb, jelentősebb és koherensebb hozzájárulást nyújt a világ számára, javítva a partnerországok képességét az EU-val közös prioritások és a globális kihívások kezelésére. A jelenlegi külső finanszírozási eszközök az „Európa együtt” megközelítés jegyében az uniós tagállamok tudására és szakértelmére építve erősítik az európai szereplők kollektív szerepvállalását az EU külső

együttműködésében. Az IPA III hozzáadott értéke abból az önálló célkitűzéséből ered, hogy az európai értékek alapján felkészítse a kedvezményezetteket a jövőbeli uniós tagságra.

Az EFFA+ – noha még korai szakaszban van – már igazolta katalizátorhatását a további finanszírozás bevonása és a szakértelem mozgósítása terén, hozzájárulva ezáltal a fenntartható fejlődéshez és növekedéshez. Ez a hozzájárulás illeszkedik a Global Gateway kezdeményezés végrehajtásához, amelynek célja, hogy világszerte fellendítse az intelligens, tiszta és biztonságos összeköttetéseket a digitális, az energia- és a közlekedési ágazatban, valamint mindenütt megerősítse az egészségügyi, oktatási és kutatási rendszereket, többek között a szomszédságpolitikai gazdaságélénkítési és beruházási tervek révén. Ezek a tervek hasonló szerepet töltenek be, mint az IPA III keretében létrehozott nyugat-balkáni beruházási keret.

3. Következtetések

A korábbi többéves pénzügyi keret teljes időszakára érvényesek maradtak a 2014 és 2020 közötti MFF-hez tartozó külső finanszírozási eszközökre vonatkozó 2017. évi félidős értékelés következtetései, és a Bizottság nagyrészt figyelembe vette azokat a jelenlegi eszközök kialakítása során.

Az NDICI – Globális Európa, az IPA III, a DOAG és az INSC rendeletek, valamint a kapcsolódó felhatalmazáson alapuló rendeletek nem tesznek szükségessé félidős jogszabály-módosítást.

NDICI – Globális Európa

- Az NDICI – Globális Európa összességében megfelel a célnak. Végrehajtásának jelenlegi állása azt jelzi, hogy jó úton halad az elfogadása idején elvárt célok elérése felé, és ezek a célkitűzések továbbra is relevánsak.
- A változó geopolitikai környezetben az NDICI – Globális Európa a Global Gateway stratégia megvalósításának legfőbb eszköze is, a keleti partnerségre és a déli szomszédságra vonatkozó gazdaságélénkítési és beruházási terveket is beleértve.
- Az NDICI – Globális Európa azt is lehetővé tette az EU számára, hogy belső politikáit és prioritásait következetesebben közvetítse a külvilág felé. A belső és a külső fellépések célkitűzései közötti koherencia fokozása érdekében a programnak jobban

hozzá kell járulnia az uniós érdekek, partnerségek és értékek egyensúlyát biztosító integrált megközelítéshez.

- Ami az egyszerűsítéssel járó előnyöket illeti, az NDICI – Globális Európa egységes jogalapot biztosít az EU külső beavatkozásainak nagy része és azok végrehajtási módozatai számára.
- A korábbi MFF nagyszámú külső finanszírozási eszközének felváltásával az NDICI – Globális Európa jelentősen növelte a koherenciát és a kiegészítő jelleget a földrajzi, a tematikus és gyorsreagálási tevékenységek és más külső finanszírozási eszközök tekintetében.
- Bár az EFFA+ végrehajtása korai szakaszban van, már igazolta katalizátorhatását a fenntartható fejlődéshez és növekedéshez, valamint a Global Gateway végrehajtásához hozzájáruló további finanszírozás bevonása és a szakértelem mozgósítása terén, amire többek között a szomszédságpolitikai gazdaságélénkítési és beruházási tervek révén került sor.
- A magánszektor EFFA+-on keresztüli hozzájárulása alapvetően fontos ahhoz, hogy az uniós költségvetést hatékonyan lehessen felhasználni a partnerországok fenntartható növekedésének támogatására. Az EFFA+-nak az NDICI – Globális Európába való bevonása hozzájárult az összes végrehajtási mód egyszerűsítéséhez.
- Az NDICI – Globális Európa különböző rugalmassági jellemzői relevánsnak bizonyultak az uniós prioritások megvalósítása, valamint a partnerországok támogatása szempontjából, különösen a Covid19-világjárvánnyal, Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborújával és a migrációs nyomással összefüggésben, mindenekelőtt a szomszédságban. A három évi végrehajtást követően azonban NDICI – Globális Európa tartaléka szinte teljesen kimerült, ami a rendelkezésre álló források és a tényleges igények közötti eltérésre utal. Ezenkívül az NDICI – Globális Európa célja nem az volt, hogy az Ukrajna számára szükséges mértékben támogasson háború sújtotta országokat. Ezért a 2024–27-es időszakra egy új finanszírozási eszköz, az Ukrajna-eszköz került elfogadásra, amely arra hivatott, hogy támogatást nyújtson Ukrajnának mind Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja során, mind Ukrajna uniós tagság felé vezető útján.
- Az NDICI – Globális Európa egyrészről általában jó úton halad a kiadási célok teljesítésében, bár a következő években további erőfeszítésekre lesz szükség egyes

célok, például az éghajlat-politika tekintetében. Másrészről viszont a célok nagy száma is korlátozza az eszköz rugalmasságát.

- A programozás lehetővé tette a partnerországokkal közös prioritások sikeres meghatározását. Mivel a programozási dokumentumok a célok széles körét fedik le, további lefelé irányuló rangsorolásra van szükség. A programozás továbbra is nehézkes folyamat, ami viszont késedelmet okoz a végrehajtási szakasz kezdetén.
- A három komponens – ebből két új elem (Reziliencia és külpolitikai szükségletek) – köré szerveződő, nem programozható gyorsreagálási pillér bevezetése bővebb eszköztárat biztosított az EU-nak ahhoz, hogy gyorsan megoldást találjon azokra a sürgős, előre nem látható és újonnan felmerülő politikai prioritásokra, amelyek a programozás révén nem kezelhetők, valamint hogy megvalósítsa a humanitárius segítségnyújtás, a fejlesztés és a béke közötti kapcsolatot. Nagyobb erőfeszítésekre van szükség az általános megközelítés hatékonyságának fokozásához és a vonatkozó finanszírozási eszközök közötti koordináció javításához, különösen a konfliktus sújtotta országokkal való együttműködés terén és más instabil helyzetekben.
- Az NDICI – Globális Európa jelentős hozzáadott értéket képvisel a partnerországok számára azáltal, hogy jelentősebb és koherensebb hozzájárulást nyújt. Több erőfeszítésre van szükség a rövid távú gyorsreagálási tevékenységek és a hosszú távú intézkedések összekapcsolásához.
- A tanulás elősegítése érdekében arra kell helyezni a hangsúlyt, hogy a nyomon követés és az értékelés javítása során maximálisan kihasználjuk az eredmények minőségi elemzését.
- Az uniós hozzáadott érték növeléséhez és az EU egészére kiterjedő szemlélet meghonosításához több időre és intenzívebb együttműködésre lesz szükség a szolgálatok között és a tagállamokkal. A kínálkozó lehetőségek jobb kihasználása és az uniós befolyás maximalizálása differenciált reagálási stratégiákat igényelhet.

IPA III

- Az IPA III előcsatlakozási eszközként igazolta általános hatékonyságát, és jó úton halad fő célkitűzéseinek elérése felé. Az eszköz összhangban van az új bővítési módszertannal, amely az uniós csatlakozási folyamat során felmerülő alapvető feladatokat helyezi előtérbe. Emellett az uniós szakpolitikai prioritásokat és

fejleményeket is tükrözi, például nyomatékossá válnak a zöld, digitális és gazdasági prioritások, amit az is jól mutat, hogy a Nyugat-Balkánra vonatkozó gazdaságélénkítési és beruházási tervek végrehajtása során erre helyezik a hangsúlyt.

- Az IPA III eredményesen mozdította elő a társadalmi-gazdasági fejlődést és mozgósította a szükséges beruházásokat a gazdaságélénkítési és beruházási terv keretében, ugyanakkor tovább kell gyorsítani az EU-hoz való közeledést.
- Az IPA III az elődprogramoknál nagyobb kihívást jelentő eszköz a kedvezményezettek számára, mivel erőteljes szerepvállalást és stratégiai tervezési kapacitást igényel a részükről a kétoldalú programozás terén. Az MFF időszakának második felében több erőfeszítésre lesz szükség ahhoz, hogy a kedvezményezettek stratégiai válaszlépéseit olyan többéves stratégiai tervezési dokumentumokban rögzítsék, amelyek kiemelt és ütemezett reformokat és intézkedéseket tartalmaznak.
- Bár az IPA III egyrészt a támogatás hatókörét, másrészt annak intenzitását tekintve is teljesítményalapú eszköz, a teljesítményértékelés és a méltányos elosztás elvének kiegyensúlyozása korlátozta a jól teljesítő kedvezményezetteknek nyújtott pénzügyi ösztönzést.
- Az IPA III különösen hatékony a támogatási módok és eszközök – így a költségvetés-támogatás, a vissza nem térítendő támogatások és a beruházások – ötvözése terén. Kevesebb, de szélesebb körű fellépéssel is sikerült hatékonyságjavulást elérni, ennek ellenére még lenne mit javítani az észszerűsítés terén, és a kétoldalú programozás többéves alapra helyezésének mérlegelése tekintetében.
- Az új egységes nyomonkövetési és jelentéstételi rendszer, az IPA III eredménykerete komoly előrelépést jelent az IPA II keretében alkalmazott eredménykerethez képest. Várhatóan javítani fogja az IPA III programozását, nyomon követését, jelentéstételét és értékelését.
- Az IPA III rugalmasan reagált a kivételes külső eseményekre, annak ellenére, hogy nem áll rendelkezésre az NDICI – Globális Európa eszközéhez hasonló tartalék. Mivel nem határozták meg előre az országok pénzügyi keretösszegeit, biztosított volt a sürgős és változó igényeknek megfelelő programtámogatáshoz szükséges rugalmasság.
- Az IPA III biztosítja az elődeszközeivel való összhangot és az általa támogatott különböző típusú programok egymást kiegészítő jellegét. Emellett összhangban van más külső tevékenységi területekkel és az EU belső politikáival is. Tekintettel arra, hogy Ukrajna, Moldova és Grúzia immár bővítési országgá vált, de továbbra is az IPA

III-on kívüli forrásokból kapnak finanszírozást, következetesen biztosítani kell az IPA III és azon eszközök közötti koherenciát, amelyekből uniós támogatásban részesülnek.

- Az IPA III révén az EU a bővítési régió legjelentősebb adományozója. Az uniós hozzáadott értéket sokszorosára növelik a különösen a nemzetközi szervezetekkel, a nemzetközi pénzügyi intézményekkel és a tagállamokkal régóta fennálló partnerségek.
- Továbbra is releváns az IPA III azon általános célkitűzése, hogy a nemzeti jogszabályoknak és közigazgatásnak az uniós vívmányokkal és az uniós normákkal való fokozottabb összehangolása révén felkészítse a kedvezményezetteket a jövőbeli uniós tagságra. Az IPA III-at egy új finanszírozási eszköz, a Nyugat-balkáni Reform- és Növekedéstámogató Eszköz egészíti ki, amelynek célja, hogy új típusú finanszírozás és előzetes kifizetési feltételek alkalmazásával tovább gyorsítsa az alapvető társadalmi-gazdasági reformokat.

DOAG

- A DOAG már bizonyította hasznosságát. A Grönland-határozat és a korábbi tengerentúli társulási határozat összevonásával ez a társulási eszköz – az Európai Parlament kérésének megfelelően – egyetlen jogalapot és külön költségvetési fejezetet biztosított a 13 tengerentúli ország és terület (a továbbiakban: TOT) számára, beleértve Grönlandot is.
- Azáltal, hogy az együttműködés végrehajtása tekintetében az NDICI – Globális Európára utaló rendelkezést illesztettek be (vö. a DOAG 81. cikkével) az eszközbe, jelentősen növelték a koherenciát más külső finanszírozási eszközökkel. Az NDICI – Globális Európában foglalt és a DOAG-ban említett, a bizottsági eljárásrendre alkalmazandó küszöbértékek azonban hozzáigazíthatók az utóbbi eszköz keretében felmerülő igényekhez.
- A TOT-ok már nem részesülnek az Európai Beruházási Bank TOT-okra vonatkozó elkülönített beruházási keretéből, amely a 11. EFA keretében kapott forrásokat. E területek immár kompetitív alapon férnek hozzá az InvestEU programhoz, azonban még túl korai ahhoz, hogy értékelni lehessen ennek a TOT-ok magánszektorára gyakorolt hatását.

INSC

- Az INSC egyedülálló eszköz, amely az Euratom jogalapja értelmében kiegészíti az NDICI – Globális Európát a nukleáris együttműködés területén. Alkalmas a nukleáris biztonság, a radioaktívhulladék-kezelés és a nukleáris biztosítékok területén jelentkező kihívások kezelésére.
- Az INSC-t kellően rugalmasra tervezték ahhoz, hogy reagálni tudjon az Ukrajna elleni orosz agressziós háború okozta kihívásokra.